



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

# FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### Pianificazione regionale cooperativa

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

Pianificazione regionale cooperativa / G. DE LUCA; V. LINGUA. - STAMPA. - (2012), pp. 1-262.

*Availability:*

This version is available at: 2158/606200 since:

*Publisher:*

Alinea

*Terms of use:*

Open Access

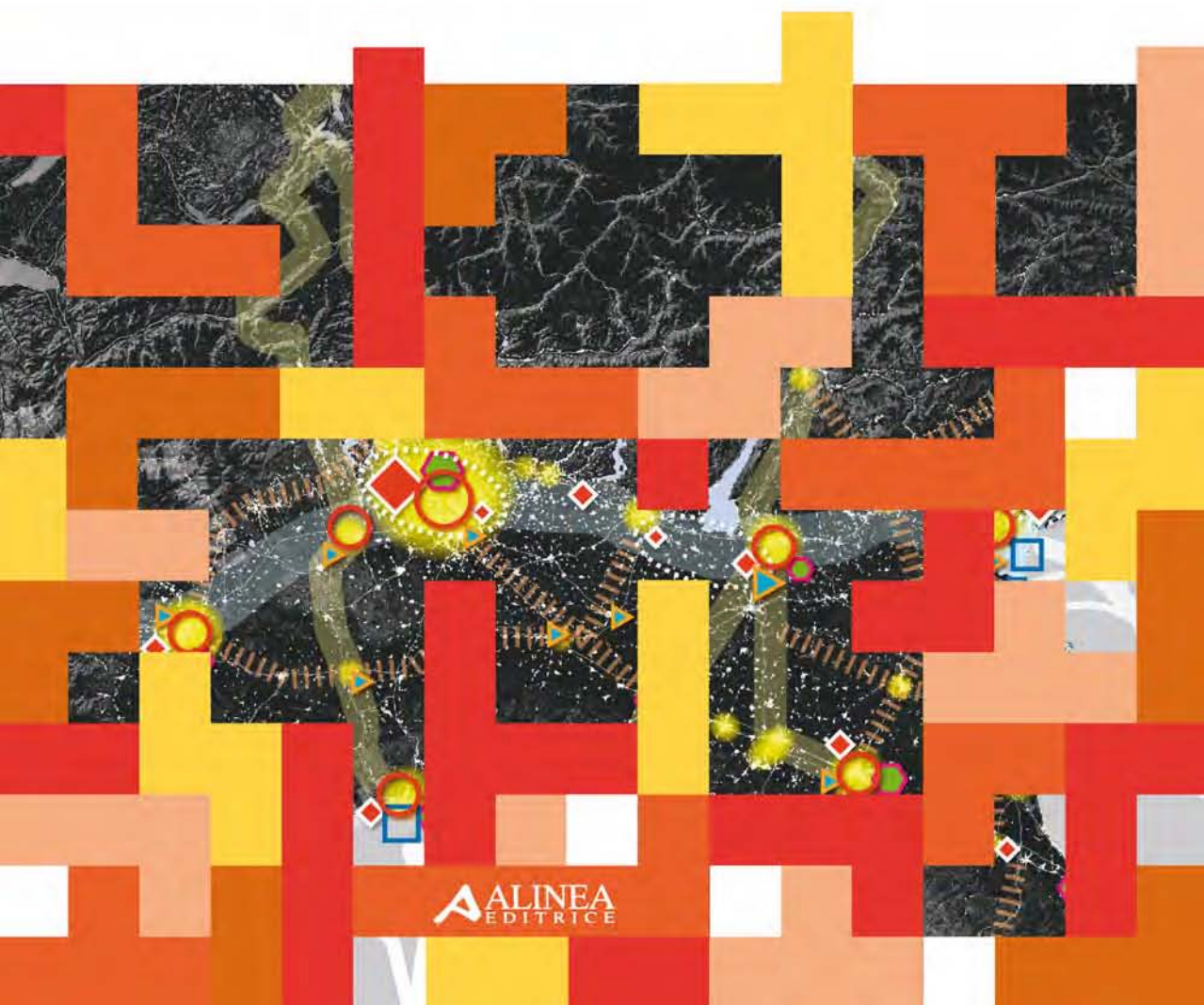
La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

Giuseppe De Luca  
Valeria Lingua

# PIANIFICAZIONE REGIONALE COOPERATIVA



**ALINEA**  
EDITRICE



© copyright Alinea editrice s.r.l. - Firenze 2012  
50144 Firenze, via Pierluigi da Palestrina, 17/19 rosso  
Tel. +39 055/333428 - Fax +39 055/331013

*Tutti i diritti sono riservati:  
nessuna parte può essere riprodotta in alcun modo  
(compresi fotocopie e microfilms)  
senza il permesso scritto della Casa Editrice*

e-mail: [ordini@alinea.it](mailto:ordini@alinea.it)  
<http://www.alinea.it>

ISBN 978-88-6055-371-3

*Direzione della collana*  
Giuseppe De Luca

*Comitato scientifico*  
Francesco Lo Piccolo  
Francesco Domenico Moccia  
Manuela Ricci  
Umberto Janin Rivolin

*Layout:*  
Mariadele Trande

Finito di stampare nel maggio 2012

*Stampa:* Arteè Grafica s.n.c. di Fé Valerio e C.  
Città della Pieve (Perugia)

*In copertina:*  
Schema delle reti infrastrutturali della Macroarea Padano-Alpina-Adriatica, ottobre 2010

# PIANIFICAZIONE REGIONALE COOPERATIVA

---

Giuseppe De Luca  
Valeria Lingua



<b>Introduzione</b>	<b>9</b>
<b>1 GOVERNANCE COOPERATIVA: UNA DEFINIZIONE DEL CAMPO</b>	<b>15</b>
1.1 La <i>governance</i> tra interazione, coordinamento e cooperazione	15
1.2 Teorie di piano e approccio cooperativo: genesì di un connubio	19
1.3 Il ruolo dell'attore pubblico	24
1.4 Gli impulsi alla cooperazione territoriale provenienti dall'Unione Europea	29
1.5 Crisi e cooperazione: forme istituzionali e cambiamenti in atto	39
<b>2 GOVERNANCE E PIANIFICAZIONE REGIONALE</b>	<b>45</b>
2.1 Quale regione? Il territorio istituzionale e il suo governo	45
2.2 Il sistema della cooperazione interistituzionale francese e il ruolo delle regioni	48
2.3 Alti e bassi della pianificazione regionale in Gran Bretagna	64
2.4 Pianificazione regionale e cooperazione in un sistema federale: il caso tedesco	73
2.5 Quale <i>governance</i> a livello regionale? Uno sguardo al contesto europeo	80
<b>3 GOVERNO DEL TERRITORIO E COOPERAZIONE IN ITALIA</b>	<b>87</b>
3.1 Forme di interazione nella pianificazione di sistema	87
3.2 Rapporti istituzionali gerarchici in seno al piano tradizionale	92
3.3 Forme di interazione istituzionale allargata, dai comprensori alla pianificazione operativa	96
3.4 Governo del territorio e pianificazione consensuale	101
3.5 Stato ed enti locali tra cooperazione e liberismo	108

<b>4 GLI ESITI DELL'INTERAZIONE: NATURA E FORMA DEL PIANO REGIONALE</b>	<b>113</b>
4.1 Pianificazione regionale, modelli di interazione e coinvolgimento degli interessi territoriali	113
4.2 Forme di interazione nelle leggi regionali di governo del territorio	118
4.3 Natura e forma del piano regionale di fine Novecento	126
4.4 Strategico + Strutturale + Operativo: il piano regionale del nuovo millennio	131
<b>5 PRATICHE DI PIANIFICAZIONE REGIONALE: QUALE COOPERAZIONE?</b>	<b>135</b>
5.1 Temi e questioni emergenti dalle esperienze in corso	135
5.2 Approcci cooperativi per la costruzione di <i>vision</i> strategiche	136
5.3 Pianificazione del paesaggio e valutazione per individuare gli elementi strutturali	138
5.4 L'operatività del piano tra progetti regionali e ambiti di cooperazione sovralocale	146
5.5 Le sfide per il piano regionale al tempo della crisi	150
<b>6 LA PIANIFICAZIONE INTERREGIONALE NEL NORD ITALIA: LA MACRO-AREA PADANO-ALPINO-MARITTIMA</b>	<b>153</b>
6.1 Dalle logiche individuali a un discorso di sistema	153
6.2 Il Tavolo Interregionale del Nord Italia: origini e traiettorie	154
6.3 Gli attori e le modalità di interazione tecnica e politica	158
6.4 La meta-regione padana nel panorama della cooperazione europea: direzioni per dare gambe al Tavolo	166
6.5 Difficoltà e potenzialità per la pianificazione interregionale in Italia	170
<b>7 ASCESA E INVOLUZIONE DEL PIANO COOPERATIVO: IL CASO TOSCANA</b>	<b>175</b>
7.1 Dalla gerarchia alla concertazione: il PIT 2000-2005	176
7.2 Dalla concertazione alla cooperazione: il PIT 2005-2010	181
7.3 L'involutione	195



<b>8</b>	<b>INTERAZIONE E INTEGRAZIONE TERRITORIALE IN PIEMONTE</b>	<b>199</b>
8.1	Vecchie e nuove forme di interazione nella pianificazione regionale piemontese	199
8.2	Il nuovo PTR: natura, forma, rapporti di cooperazione orizzontale e verticale	203
8.3	La pianificazione interregionale: quale dialogo con il PTR?	208
8.4	Il livello intermedio: dalla pianificazione comprensoriale agli Ambiti di Integrazione Territoriale	213
8.5	Spazi cooperativi di area vasta: una sfida per la pianificazione regionale	219
<b>9</b>	<b>VERSO IL PIANO REGIONALE COOPERATIVO</b>	<b>223</b>
9.1	Il piano territoriale regionale come processo cooperativo	223
9.2	Chi coopera? Gli interessi a scala regionale	226
9.3	L'ambito territoriale di riferimento	230
9.4	Come cooperare? Tra uguaglianza e gerarchia	233
9.5	Gli esiti della cooperazione: responsabilità e stabilità del piano regionale	236
9.6	Prospettive	239
	<b>Bibliografia</b>	<b>243</b>



I principi della *governance* cooperativa e della sua dimensione territoriale hanno sicuramente improntato le più recenti pratiche di interazione nazionali e locali.

Negli ultimi decenni le politiche dell'Unione Europea, oltre al dialogo tra gli stati membri, hanno perseguito sempre più un rapporto diretto con le Regioni, attraverso la possibilità di organizzarsi sotto forma di accordi cooperativi, prima con programmi specifici (Interreg, Urban, Leader, ecc.), ora nell'ambito dell'obiettivo della cooperazione territoriale che porta a congruenza tali episodi all'interno dei più generali obiettivi legati ai fondi strutturali.

Questo ha dato modo di sperimentare forme e modalità, anche inedite, di cooperazione nello spazio regionale. Forme e modalità che si sono misurate con le procedure e le consuetudini del sistema di pianificazione italiano, così come declinato o interpretato negli impianti legislativi regionali, tanto da generare ibridi di un certo interesse e, soprattutto, particolari forme di operatività.

Il presente lavoro si propone di analizzare il concetto di cooperazione nella sua declinazione regionale, con particolare attenzione alle pratiche di pianificazione territoriale che ha generato.

Le Regioni in Italia hanno la competenza della pianificazione del territorio e dello sviluppo regionale, compito istituzionale che si è evoluto nel tempo, ma che rimane legato ai confini amministrativi e al sistema di pianificazione definito dalla stessa regione. Anche il sistema di pianificazione definito dalla legge urbanistica nazionale (1150/42) ha una impronta di tipo gerarchico, ma è stato declinato in forme anche molto diverse a livello regionale, con maggior o minor grado di inclusività e interazione interistituzionale: tanto che si sono dunque configurati diversi "tipi" di pianificazione e altrettanti "modelli" di *governance*; con una notevole evoluzione non solo delle modalità di coinvolgimento dei diversi interessi territoriali, ma anche nella concezione della natura e della forma del Piano territoriale regionale stesso (Belli e Mesolella, 2009; De Luca e Lingua, 2012b).

Le Regioni istituzionali, in campo territoriale, sono investite di due compiti principali: uno legato alla programmazione e pianificazione del proprio spazio territoriale; l'altro legato alla intercettazione di risorse e politiche esterne allo spazio regionale che possano trovare connessione e collegamento con le politiche interne. Così facendo costruiscono, implicitamente, processi di interazione a livello regionale, che

assumono anche la forma di piani e che, per livello di importanza nella scala gerarchica della pianificazione di sistema vigente in Italia, sono sovraordinati al resto della pianificazione locale.

Nella realtà, le pratiche tendono a costruire plurime forme di *governance* cooperativa tra gli attori istituzionali, per attivare processi condivisi e ricomporre interessi sia di livello regionale che espressi a livello locale. Questo ha dato modo di sperimentare modalità, anche inedite, di cooperazione nello spazio regionale, che si sono misurate con le procedure e le consuetudini del sistema di pianificazione italiano, così come declinato o interpretato negli impianti legislativi regionali, tanto da generare ibridi di un certo interesse, anche operativo.

Oggi, in tempo di riorganizzazione degli assetti istituzionali, a seguito anche della crisi finanziaria internazionale e dei suoi pesanti effetti a livello nazionale, processi di cooperazione si sviluppano anche dal basso attraverso l'aggregazione di più ambiti comunali. Sono proprio questi processi di cooperazione che possono dischiudere nuove modalità d'azione nel governo del territorio. Nella contingenza attuale, infatti, si configurano due robusti livelli di intervento della Regione, chiamata, da un lato, a formulare indirizzi di pianificazione regionale, che si esprimono in diverse nature e forme del piano regionale (indicativo/strutturale/strategico); dall'altro lato, a fornire orientamenti per la formazione di aree di pianificazione sovralocale, che possono andare da semplici cornici normative alla individuazione di ambiti geografici ottimali per affrontare questioni nodali di governo del territorio intercomunale.

Nel primo caso, i rapporti di interazione che si configurano a livello verticale e orizzontale nella costruzione del piano territoriale regionale tendono ad essere di tipo cooperativo, improntati dalle teorie del *collaborative planning*, di cui però scontano alcuni limiti dovuti alla natura del piano regionale, alla frammentazione degli stakeholder e alla crescente individualità delle istituzioni pari-livello e sotto-ordinate, che determinano difficoltà, conflitti, e in generale configurano rapporti non collaborativi (Brand e Gaffikin, 2007); nel secondo caso, la prevista riforma costituzionale e il suo antefatto, ovvero la L. 214/2011 – che di fatto priva il livello provinciale delle sue competenze – tende a trasferire la questione dell'area vasta alle Regioni e ai Comuni.

Considerati i problemi impellenti cui sono chiamati a rispondere i Comuni (dal patto di stabilità alla *spending review*, in una contingenza di progressiva mancanza di risorse), proprio le Regioni sembrano essere oggetto delle principali aspettative in merito alla questione dell'area vasta, di cui sono chiamate a farsi carico con politiche e strumenti ritenuti più opportuni (orientamenti, indirizzi, norme oppure individuazione di ambiti territoriali di concertazione e cooperazione).

Oltre a questi livelli di intervento, tuttavia, se ne aggiunge un altro, ancora poco analizzato nella sua portata, ma che presenta potenzialità notevoli sia in riferimento al quadro della pianificazione regionale italiana, sia a quello della competitività europea: la pianificazione cooperativa di livello orizzontale tra Regioni, sul tipo di quella attivata nell'ambito del *Tavolo Interregionale della Macro-area Padano-Al-*

*pino-Adriatica* e in alcune sperimentazioni interregionali di carattere operativo, che questo libro considera una delle partecchie più innovative presenti nello scenario della pianificazione regionale italiana.

Emergono dunque due profili dell'area vasta, cui corrispondono altrettante necessità di cooperazione:

- il Porto Canale, che risulta a rischio pur avendo raggiunto una a livello orizzontale o macro, l'inserimento delle regioni nel sistema delle dinamiche di competizione e cooperazione territoriale europea, se non globale, implica capacità di apprendimento e di ridefinizione dei confini, in quanto diventa importante la cooperazione di scopo o di progetto, che esula dai confini amministrativi e apre a campi d'azione più ampi e trasversali;
- a livello verticale o subregionale o sovralocale, le attuali riforme del sistema delle competenze e, in particolare, la "sospensione" delle attività pianificatorie e programmatiche del livello intermedio (Provincia), chiamano in causa le regioni per la definizione di opportune modalità di individuazione degli ambiti di cooperazione. Individuazione che non può prescindere dal confronto con i principali attori e interessi territoriali.

Si tratta, dunque, di introiettare queste due dimensioni nella pianificazione regionale italiana senza correre il rischio, già presente purtroppo, di vedere la nascita di una pluralità di forme di regolazione regionale, tante quanto sono le Regioni italiane.

Il **dubbio** di questo lavoro è che a livello macro non ci sia una piena consapevolezza delle potenzialità della pianificazione interregionale per assumere un ruolo nel più ampio panorama europeo; mentre a livello sovralocale si proceda ancora una volta "all'italiana", ovvero attraverso una individuazione di ambiti di cooperazione basata su criteri riduttivi e semplicistici (numero abitanti e superficie quadrata sono quelli indicati dal decreto, a fronte del vecchio modello basato sui sistemi casa-lavoro) e non già per aree problema, aree chiave di livello metropolitano. È questa purtroppo la dimensione che attualmente manca nel sistema amministrativo italiano, o meglio la consapevolezza della forbice tra sviluppo dei territori in questi ultimi cinquant'anni e sistema di governo esistente in quegli stessi territori (Calfati, 2010). Si rischia così la formazione di ambiti di riferimento slegati dal territorio e privi di quei caratteri che evidenziano effettivamente i nodi critici e le potenzialità connesse alla territorialità e al capitale fisso sociale esistente.

L'**ipotesi** di fondo è che per la definizione di ambiti di cooperazione di area vasta effettivamente legati al territorio, sia esso di livello macro o subregionale, occorre che le regioni partano dalla pianificazione territoriale regionale. Il piano regionale, con il suo bagaglio di esperienze pregresse (quadri analitici, strumenti strutturali e strategici, nonché i quadri regionali di programmazione), inserito in un contesto interregionale esteso e anche eventualmente inteso come messa a sistema della pianificazione regionale e provinciale già in essere, può svolgere un importante ruolo di regia in un momento in cui la cooperazione diven-

ta necessità per il governo del territorio, se non per la sopravvivenza delle stesse istituzioni.

Il libro cerca dunque di rispondere a una **domanda di fondo**: come si deve adeguare il piano regionale attuale, nelle sue configurazioni e declinazioni regionali, alle esigenze della cooperazione territoriale interregionale, regionale e subregionale? Ovvero, come si può configurare in termini cooperativi e quale propulsione può dare allo sviluppo di pratiche cooperative di area vasta all'interno del territorio regionale, così come nel più ampio sistema della macro-area di riferimento?

L'**obiettivo** è quello di identificare temi e modi perché il piano regionale possa svolgere un ruolo di regia nell'ambito di processi cooperativi tesi, da un lato, alla formazione di un Piano territoriale regionale di natura cooperativa integrato con i piani territoriali della macroarea di riferimento e, dall'altro, all'individuazione, nell'ambito del Piano territoriale regionale, di modalità e indirizzi per la formazione di ambiti di cooperazione di area vasta che contribuiscano alla sua implementazione.

A questo scopo, nel capitolo 1 si delinea il quadro teorico di riferimento, tracciando una definizione di cooperazione che permetta di comprendere le declinazioni del concetto strettamente connesse alla pianificazione territoriale e urbana, generalmente ricondotte al collaborative planning, nonché le accezioni e gli strumenti per la *governance* cooperativa in ambito UE e a livello nazionale.

Il capitolo 2 mette a fuoco il campo operativo della cooperazione rispetto a un riferimento territoriale e istituzionale specifico, quello della regione. Il punto di osservazione regionale risulta di un certo interesse sia in ambito UE, dove le regioni sono le principali protagoniste delle politiche di coesione, sia a livello nazionale, dove assumono poteri e competenze molto forti nell'ottica del decentramento istituzionale. In particolare, ai fini di un confronto, vengono presi in considerazione alcuni modelli europei di organizzazione istituzionale e dei sistemi di pianificazione per evidenziare il ruolo assunto dalle regioni nell'ambito delle pratiche cooperative prefigurate a livello nazionale.

I capitoli successivi esplorano le modalità di esplicitazione della cooperazione nel sistema italiano, definendo le modalità di interazione che si sono delineate nel tempo a livello istituzionale (capitolo 3), la trasposizione di tali modalità nella pianificazione di sistema, nell'ambito della formazione dei piani territoriali regionali (capitolo 4).

Per comprendere l'evoluzione del concetto di cooperazione, nel sistema della pianificazione istituzionale italiana, pare utile considerare in modo sistematico i diversi tentativi di riforma urbanistica che si sono succeduti a partire dal dopoguerra, cui hanno corrisposto altrettanti cambiamenti nel sistema giuridico-amministrativo e nell'ordinamento degli enti locali. Il capitolo 3 prende, dunque, in considerazione congiuntamente l'evoluzione del sistema amministrativo e del sistema di pianificazione italiano, riconducendoli a quattro macro-fasi, cui corrispondono altrettanti cambiamenti delle modalità di interazione tra i soggetti che intervengono nel processo di pianificazione.

Rispetto a queste macro-fasi, il capitolo 4 si propone di verificare

come si sono esplicitate tali modalità di interazione nelle pratiche di pianificazione territoriale regionale, per comprenderne le questioni derivate e i loro riflessi sulla forma piano, nel percorso che ha portato da un piano saldamente ancorato a forme tradizionali, a piani di carattere strategico ovvero strutturale, fino alla fusione di queste diverse nature all'interno dei documenti più recenti.

Il capitolo 5, con particolare riferimento al momento attuale, delinea le sfide della pianificazione regionale al tempo della crisi, ovvero in una particolare congiuntura economica in cui non solo si richiede una stretta connessione con la pianificazione regionale dello sviluppo, ma diventa necessaria l'attivazione e la propulsione di pratiche cooperative di area vasta.

Per verificare l'ipotesi di base, i capitoli 6 e 7 e 8 illustrano alcuni esempi concreti di cooperazione per la pianificazione regionale e interregionale.

Il capitolo 6 espone i lavori del *Tavolo Interregionale della Macro-area Padano-Alpino-Marittima*, che rappresenta un primo tentativo in Italia di pianificazione cooperativa di livello interregionale, con una doppia finalità: la redazione congiunta di una *vision* condivisa, che impronti i piani territoriali di tutte le regioni coinvolte, e la formazione di strategie di cooperazione tali da fare "massa critica" nel sistema della competitività europea.

Il capitolo 7 presenta il processo di formazione del *Piano di Indirizzo Territoriale 2005-2010* della Regione Toscana e le vicende che lo hanno connotato, anche in relazione al quadro normativo di riferimento. In particolare, si analizza in modo critico l'evoluzione del modello cooperativo attraverso successive varianti allo strumento di pianificazione e modifiche della legge regionale di governo del territorio, che sembrano oggi prefigurare una involuzione del paradigma che aveva improntato il piano originario.

Il capitolo 8 illustra l'esperienza del Piemonte, nell'ambito del processo che ha portato contemporaneamente alla formazione del nuovo *Piano territoriale regionale*, del *Piano paesaggistico* e della Proposta di una nuova legge di governo del territorio, evidenziando una serie di questioni: il recepimento degli scenari del tavolo interregionale, il rapporto con progetti settoriali di carattere interregionale, l'individuazione di sistemi territoriali costituiti da ambiti sovracomunali che rappresentano i sistemi di aggregazione rispetto ai quali declinare gli obiettivi per il governo del territorio: gli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT). Questi ultimi, in particolare, rappresentano la base sulla quale sono individuate e valutate le condizioni territoriali favorevoli o contrarie al raggiungimento degli obiettivi strategici del Piano territoriale regionale, in relazione sia alle dotazioni dei territori locali, sia alle relazioni funzionali che "ancorandosi" ad esse mettono in rete gli AIT.

Alla luce delle esperienze in corso e delle potenzialità delineate per la pianificazione regionale, il capitolo 9 propone l'essenza del piano regionale cooperativo, individuandone i caratteri e le potenzialità. Si esplicita dunque la tesi che ha permeato il lavoro: il piano regionale

cooperativo, costruito attraverso l'attivazione di rapporti cooperativi il più possibile inclusivi, è assurdo come chiave di volta per un approccio *place-based* alla definizione di ambiti di cooperazione sovra locali intermedi tra il livello regionale e quello locale.

### **Ringraziamenti**

Il libro è frutto di un lavoro molto lungo che ha preso avvio durante il programma di ricerca *Forme plurime della pianificazione regionale*, ammesso a finanziamento dal Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica nel dicembre 2005, sotto il coordinamento del prof. Attilio Belli dell'Università "Federico II" di Napoli. Il programma coinvolgeva anche le sedi Universitarie di Firenze, L'Aquila, Udine, e la Seconda Università di Napoli.

Durante questo periodo molte persone hanno incrociato il nostro lavoro, ne hanno letto le varie parti, hanno condiviso opinioni e interpretazione, al contempo ci hanno segnalato approfondimenti e indicato le parti critiche. Ringraziamo tutti.

Alcuni ci sono stati particolarmente vicini, perché ci hanno fornito materiale, ci hanno guidato nell'interpretare dal di dentro le politiche regionali, hanno letto i nostri testi in anteprima. In particolare per il *Tavolo Interregionale della Macro-area Padano-Alpino-Marittima*: Luisa Pedrazzini, Luca Minnella e Alessandra Norcini (Regione Lombardia), Giovanni Paludi e Guido Baschenis (Regione Piemonte), Romeo Toffano, Francesca Franzin, Roberto Pelloni e Nicola Boscolo (Regione Veneto), Paolo Mattiussi, Barbara Nerozzi, Graziella Guaragno, Alessandro Selva, Marco Nerieri (Regione Emilia-Romagna); per il caso della pianificazione regionale Toscana: Marco Gamberini, Mauro Grassi, Riccardo Baracco, Alessandro Cavalieri, Cinzia Gandolfi, Enrico Becattini, Sandro Ciabatti, Giorgio Perruccio; per il caso della pianificazione regionale in Piemonte: Giovanni Paludi, Guido Baschenis, Mauro Giudice, Giuseppe Dematteis, Grazia Brunetta, Fabio Minucci.

La responsabilità del lavoro è comunque solo nostra, ma senza questi contatti il libro avrebbe perso molto della sua originalità.



*«Trovarsi insieme è un inizio,  
restare insieme un progresso ...  
lavorare insieme un successo».*  
Henry Ford

## 1.1 La governance tra interazione, coordinamento e cooperazione

Lavorare insieme per governare il territorio con successo: ecco la motivazione che sottende alla diffusione di pratiche collaborative tra enti pubblici e tra questi e i privati a tutti i livelli e in tutti i settori: non c'è ente che non sia legato ad altri enti da un intrico di rapporti più o meno formalizzati e sempre nell'intento di cooperare, di operare insieme per raggiungere un determinato obiettivo.

In questo lavoro il *focus* riguarda le pratiche di cooperazione attivate per governare il territorio, e in particolare il territorio regionale: interessano i meccanismi che hanno portato alla formazione della cooperazione, le diverse forme cooperative che possono attivarsi e le motivazioni che le sottendono, per comprendere quali forme di cooperazione possono meglio rispondere alle necessità di governo del territorio maturate a livello regionale e – a partire da questo – derivate da ambiti di cooperazione di area vasta. In un processo di progressiva focalizzazione del tema, diventa fondamentale porre alcune definizioni di base, riguardanti la governance e l'aggettivazione "territoriale" con cui se ne parla in relazione alle pratiche di governo e sviluppo del territorio, le caratteristiche della governance cooperativa e le sue possibili implicazioni quando viene declinata nella pianificazione territoriale.

Per definire il campo d'azione del concetto di *governance*, Rhodes lo pone in rapporto con il tema delle relazioni intergovernative (*inter-governmental relations*), intese come «interactions between government units of all types and levels [...]. The network of intergovernmental relations is far broader than central-local relations and the framework could be extended to cover the range of public-sector organisation» (Rhodes, 1997:7). Il concetto di *interazione* descrive dunque un range esteso di rapporti tra enti, che va al di là del semplice rapporto Stato-enti-locali o centro-periferia. Tuttavia, il concetto presenta alcuni elementi di debolezza in quanto non descrive le ragioni alla base dei

rapporti di interdipendenza tra i diversi enti e livelli di governo, né tiene in considerazione il privato e il terzo settore, ovvero un insieme di attori e *stakeholders* che sono ormai parte integrante dei processi decisionali.

Il concetto di *governance* negli ultimi due decenni è divenuto fondamentale per ri-orientare le relazioni tra le istituzioni e tra queste e i portatori di interessi, a partire da alcuni principi veicolati dall'Unione Europea, come quello della sussidiarietà, insieme al tentativo di definire una *vision* comune e condivisa dello sviluppo spaziale europeo. Questi concetti hanno determinato in tutti gli stati membri un processo di progressiva devoluzione di poteri, di decentralizzazione dei livelli di governo e di progressiva regionalizzazione delle competenze e delle pratiche legate alla pianificazione territoriale (Janin Rivolin e Faludi, 2005).

Questi processi non mirano solo al coordinamento attraverso la divisione delle competenze e dei compiti nell'ambito di un complesso sistema di enti e autorità, anche sovrapposti nelle loro competenze territoriali; quanto ad attivare processi di *governance* multilivello, transcalari e pluriattoriali, che possono portare alla costruzione di un *framework* flessibile e condiviso per le politiche spaziali.

Il ri-orientamento delle relazioni tra enti a tutti i livelli ha determinato processi ed esiti molto diversi rispetto a *modus operandi* precostituiti e impostati su modelli di carattere gerarchico e formale, che viene sintetizzato nella contrapposizione tra *governance* e *government*, inteso come un'insieme di pratiche formali di governo, organizzate in modo gerarchico e strutturato (Bernard, 2005). Nelle pratiche la distinzione tra *government* e *governance* è molto sottile: «The two models of action are not alternative, but they rather refer to a continuum in which features and characteristics of both the government and the governance models exist» (Governa e Santangelo, 2006).

Il movimento lungo questo continuum avviene attraverso un processo incrementale in cui la *governance* è un modo per superare i difetti e i limiti di approcci tradizionali, attraverso un'evoluzione da modelli di *government* di tipo *top-down*, orientati alla divisione delle competenze, ad approcci più *governance-oriented*, di tipo *bottom-up*, relativi a processi di tipo contrattuale e auto-regolativo tra territori che ridefiniscono i problemi e individuano confini pertinenti ad affrontarli: «Collaboration itself leads to breaking down the institutional barriers to productive problem solving» (Innes e Booher, 2003:8).

La *governance territoriale* rappresenta una declinazione della *governance*. Essa è riferita al coordinamento di azioni e interventi di diverse organizzazioni pubbliche e private capaci di mobilitare risorse e attori per la realizzazione di obiettivi di sviluppo. In particolare, la *governance* è definita come un processo di organizzazione e coordinamento di diversi attori, finalizzato allo sviluppo di capitale territoriale per aumentare la coesione territoriale a diversi livelli (Espón 2007b).

Sulla base di questa definizione, possono essere individuate alcune caratteristiche della *governance territoriale*: innanzitutto il suo carattere trasversale, di processo di coordinamento orizzontale tra soggetti

e politiche allo stesso livello, con implicazioni relative all'integrazione territoriale di politiche e *stakeholders* su territori diversi e non necessariamente contigui.

La *governance verticale* è invece riferita a processi di ridefinizione territoriale di tipo multilivello tra istituzioni e territori, che stabiliscono rapporti di coordinamento in cui la definizione spaziale e il numero e livello di attori coinvolti è funzionale all'ottenimento degli obiettivi di sviluppo territoriale preposti.

La definizione di base della *governance orizzontale* e *verticale* fa generalmente riferimento al termine di "coordinamento" tra le parti. Il coordinamento è finalizzato a una equa distribuzione degli effetti delle decisioni sugli enti che ne prendono parte, attraverso diverse modalità (coordinamento centralizzato o orizzontale, positivo o negativo, interattivo o non interattivo, formale o informale, occasionale o continuato, (Cagno, 1999). Tuttavia, l'esistenza di una qualche modalità di coordinamento non implica necessariamente l'insorgere della cooperazione, ma potrebbe anche implicare che, una volta fissato l'obiettivo comune e le modalità per raggiungerlo in capo a ciascun ente, ognuno degli attori lavori per sé, anche in modo settorializzato.

Questo lavoro parte invece dal presupposto che la *governance* territoriale possa avere efficacia quando fa un passo in più, ovvero quando permette di instaurare rapporti cooperativi tra i territori (e dunque tra le istituzioni e gli *stakeholders*) interessati da un processo di sviluppo territoriale.

Il termine *cooperazione* sottintende infatti un maggiore coinvolgimento rispetto al semplice coordinamento, in quanto non fissa semplicemente l'obiettivo di sviluppo, ma implica di lavorare insieme per raggiungerlo, di lavorare-con (collaborare) o di operare-con (cooperare). Anche se i due termini sono molto vicini nella loro derivazione etimologica, abbiamo scelto il secondo perché più orientato all'azione, e dunque non solo al lavorare insieme (che è già un successo, come dice giustamente H. Ford), ma anche alla finalizzazione di questo dispiegamento congiunto di risorse (umane, finanziarie, conoscitive, culturali, ecc.) da parte di enti e attori diversi, ovvero al conseguimento dell'obiettivo attraverso azioni congiunte finalizzate all'implementazione.

Nelle scienze politiche il modello della *governance cooperativa* è posto come antitetico e utile per risolvere i problemi generati da modelli di governo nettamente improntati alla dipendenza o alla separazione delle competenze (Bobbio, 2002).

Il modello della dipendenza prevede infatti che i governi di rango inferiore si trovino in una posizione di dipendenza rispetto al governo di rango superiore, che detiene le risorse finanziarie e legali per l'attuazione delle politiche.

Il modello della separazione prevede invece una rigida separazione di competenze tra i diversi livelli, garantendone la reciproca indipendenza e la non interferenza da parte dei livelli sovra-ordinati. Tale modello comporta una divisione territoriale dei poteri e del lavoro finalizzata a prevenire i conflitti e ad eliminare sovrapposizioni e ridondanze.

Oggi è più che mai chiara la difficoltà di mantenere separate le sfere d'azione dei diversi enti di governi e di definire ambiti territoriali di competenza, per cui l'interdipendenza tra politiche e tra territori ha determinato la diffusione, negli ultimi decenni, di modelli di tipo cooperativo piuttosto che concorrenziale.

Si tratta di due modelli complementari che si sono diffusi in Europa con l'impulso dell'Unione Europea e l'avvento di modalità di allocazione delle risorse di tipo concorrenziale e partecipato. Il modello concorrenziale prevede che i governi che operano su uno stesso territorio possano entrare in conflitto in merito alla efficacia ed efficienza delle politiche che mettono in atto: si tratta del meccanismo-base su cui è fondata l'allocatione dei Fondi strutturali, che non esorcizza la concorrenzialità tra governi ma la valorizza come fattore competitivo nel sistema dell'UE e ne evidenzia anche la conseguenza diretta, ovvero l'insorgere di rapporti di collaborazione tra realtà simili o complementari.

Proprio la necessità di stabilire rapporti di collaborazione in relazione a determinate politiche sullo stesso ambito territoriale è il punto fondamentale del modello cooperativo. «Nel modello cooperativo le funzioni sono *condivise*, nel senso che su una medesima materia (l'ambiente, le opere pubbliche, i servizi sociali, ecc.) diversi livelli di governo svolgono qualche funzione» (Bobbio, 2002:140). In rapporto alla medesima materia le attività dei diversi enti possono essere differenziate (programmazione, indirizzo, gestione, controllo, valutazione) ma senza che siano presenti confini netti: ciascuno è chiamato a concorrere alla messa in atto delle politiche esprimendo il proprio punto di vista e gli interessi territoriali che rappresenta: «il meccanismo fondamentale è quello della *concertazione* tra governi che può svilupparsi con diverse modalità. Il valore fondamentale che il modello persegue non è più l'autonomia dei singoli governi, ma l'efficacia complessiva delle politiche pubbliche, ossia la loro capacità di risolvere problemi collettivi» (*Ibidem*).

Per descrivere e interpretare pratiche di governo di natura cooperativa possiamo dunque ricorrere a tre parole chiave:

- esiste una impostazione cooperativa quando vi è *condivisione* delle funzioni tra enti e attori diversi che hanno competenze sulla medesima materia e concorrono alla definizione e realizzazione delle politiche, secondo il livello territoriale e gli interessi rappresentati;
- esiste una impostazione cooperativa quando vi è il riconoscimento della *interdipendenza* dei livelli territoriali e delle politiche rispetto alla indipendenza dei livelli di governo;
- esiste una impostazione cooperativa quando vi è *lealtà tra enti*: le competenze condivise portano ad instaurare relazioni cooperative per la formulazione di politiche pubbliche, che nascono dalla cooperazione tra i governi e assumono forme patrizie o associative; la lealtà implica l'impegno a implementare e mantenere nel tempo gli accordi intrapresi, ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni sottoscritti.

## 1.2 Teorie di piano e approccio cooperativo: genesì di un connubio

Il concetto di *governance cooperativa* o *collaborativa* nasce e si sviluppa a fine anni Ottanta e durante tutto il corso degli anni Novanta nell'ambito della teoria della pianificazione comunicativa o argomentativa (Friedmann 1987, Forester 1989, Innes 1994, Healey 1992 e 1997), delineata sulla base delle teorie dell'azione comunicativa sviluppate sull'approccio proposto da Habermas (1984).

Si tratta di teorie della pianificazione territoriale che hanno fatto proprio un approccio alla pianificazione centrato sulla decisione (*decision centered*, cfr. Faludi, 1987), in antitesi alle modalità di pianificazione proprie del piano razional-comprensivo tradizionale, definito e predefinito sulla base di criteri oggettivi. In particolare, l'approccio alla pianificazione urbanistica e territoriale in quanto *processo decisionale*, ovvero per politiche, assume il piano come sistema di obiettivi e di procedure che costituiscono il quadro di riferimento per l'assunzione di decisioni, mettendo definitivamente in discussione i modelli di intervento di tipo sinottico e comprensivo, ponendo l'accento sull'efficacia della pianificazione e sulla qualità delle sue prestazioni (Bolocan e Pasqui, 1996).

Questo approccio non può prescindere dal confrontarsi con l'analisi delle politiche pubbliche dalla quale trae alcune delle principali critiche al modello di decisione sinottico razional-comprensivo.

L'esplorazione delle principali teorizzazioni relative ai *processi decisionali*, maturate negli studi di *policy analysis*, permette dunque di tratteggiare il contesto culturale e teorico nell'ambito del quale si sviluppa il concetto di *governance cooperativa*.

Già dall'analisi terminologica emerge che, se «decidere significa scegliere un corso d'azione scartando corsi d'azione alternativi», il termine processo sottolinea il carattere non istantaneo della decisione, costituita invece da «tutte quelle azioni che vengono compiute dal momento in cui nasce un problema al momento in cui viene definita una soluzione» (Bobbio, 1996:11-12).

Secondo il paradigma dominante, derivato dall'economia neoclassica, il decisore assume una modalità d'azione di tipo razionale, e il processo decisionale si configura come processo di massimizzazione: la decisione consiste nell'adottare mezzi che permettano di raggiungere fini dati nel modo migliore possibile in termini di efficacia ed efficienza. Questo modello di *razionalità sostanziale* (ovvero orientata allo scopo) ha un carattere prescrittivo, in quanto la soluzione ottimale del problema si ottiene grazie a vincoli e parametri predeterminati. Esso presuppone infatti:

- che esista una netta separazione tra fini e mezzi;
- che il processo decisionale possa essere effettuato da un unico decisore in grado di definire il problema ed esplicitare gli obiettivi fin dall'inizio;
- che problema e obiettivi non mutino nel tempo;

- che ci si trovi in una situazione di informazione perfetta, ovvero che sia possibile stabilire tutti i mezzi possibili per raggiungere gli obiettivi predeterminati.

Rispetto a questo modello, la prassi propone generalmente decisioni assunte attraverso percorsi tortuosi e accidentati, in cui gli obiettivi non sono del tutto chiari ai partecipanti e in cui le soluzioni scaturiscono piuttosto dall'applicazione di processi diversi, più sconnessi e disarticolati (Bobbio, 1996). La riflessione sulla razionalità decisionale porta dunque all'accoglimento dei concetti di *limite* – nella capacità di comprendere e strutturare i problemi, di raccogliere e processare informazioni, di confrontare e valutare simultaneamente le alternative, nelle risorse che vincolano sia i processi attuativi che gli stessi processi decisionali – e di *incertezza* e *parzialità*, corrispondenti alla presenza di soggetti e obiettivi differenti, nonché alla molteplicità e non univocità degli effetti associati ad ogni azione.

A queste differenti implicazioni corrispondono teorizzazioni e modelli decisionali che fanno proprio il concetto di razionalità limitata (March, 1993). I processi decisionali sono quindi descrivibili come prodotto di un'applicazione più o meno meccanica di procedure standard, secondo il modello cognitivo di Simon (1947), da progressivi aggiustamenti tra le parti in sistemi multiattoriali in cui i diversi attori si trovano in un rapporto di dipendenza partigiana, secondo il modello incrementale di Lindblom (1965), oppure da circostanze casuali difficilmente prevedibili secondo il modello *garbage can*, di Choen, March e Olsen (1972)<sup>1</sup>.

Questi contributi provocano, dunque, un graduale spostamento di

<sup>1</sup> La *Il modello cognitivo*, o *a razionalità limitata*, proposto da Simon (1947) implica ancora l'esistenza di un unico decisore, il quale tuttavia non dispone di un'informazione completa sul problema, che gli permetta di vagliare tutte le possibili soluzioni. Egli segue dunque un processo di apprendimento, che termina nel momento in cui una soluzione appare abbastanza soddisfacente, a seguito di un continuo aggiustamento tra mezzi e fini. La decisione maturata nell'ambito di un approccio di tipo *incrementale* deriva da un aggiustamento ininterrotto dei fini nell'ambito di una negoziazione partigiana tra diversi attori (Lindblom, 1965). Il modello del *disjointed incrementalism* dà certamente una migliore restituzione dei contesti decisionali pubblici, in quanto prevede che non esista un decisore unico e isolato, quanto piuttosto una molteplicità di decisori caratterizzata da una grande varietà di comportamenti e di interessi. Si tratta di un "approccio strategico al *problem solving*", ovvero di una strategia per trattare i problemi, non per risolverli, attraverso un processo di coordinamento basato su aggiustamenti reciproci in grado di evitare, ridurre o controbilanciare le conseguenze negative di ciascun decisore per gli altri decisori (Balducci, 1991). Pur riconoscendo le capacità descrittive di questo modello, le critiche mosse da Etzioni (1967) mettono in discussione la mancanza di una guida nel processo decisionale: le decisioni raggiunte attraverso il reciproco aggiustamento delle parti sono destinate a privilegiare gli interessi degli attori e dei gruppi che hanno maggiore potere, trascurando domande non organizzate e attori "deboli". Per questa sua carenza, dunque, tale modello non sembra applicabile alle "grandi decisioni", ovvero a quelle decisioni fondamentali che modificano nettamente il quadro delle politiche pubbliche e all'interno delle quali si inseriscono decisioni ordinarie e incrementali. Egli propone dunque il modello *mixed scanning*, che consente di utilizzare in modo combinato razionalismo e incrementa-



accento dagli elementi sostanziali (l'opzione ottima) a quelli procedurali. Ciò si riflette a maggior ragione nel campo della pianificazione, dove la frammentazione della società in una miriade di attori sociali, con dislivelli di risorse e potere, ma comunque in grado di influenzare il processo decisionale, ha introdotto un notevole grado di complessità ed incertezza (Dente, 1989), rendendo la pianificazione incapace di opporsi agli interessi individuali (cfr. par. 2.2).

Il piano razional-comprensivo si dimostra, dunque, inadeguato rispetto alle esigenze di negoziazione e condivisione degli interessi in gioco tra diversi stakeholders, perché l'oggettiva rigidità delle soluzioni ammette generalmente solo modifiche marginali, ma non strade alternative ancora negoziabili. Al contrario, nel processo di elaborazione delle politiche urbane, l'esplicitarsi di un'azione attraverso una decisione formalmente assunta in presenza di esigui margini di confronto tra tutte le parti in gioco, determina generalmente l'insorgere di situazioni di conflitto, come forma di opposizione radicale in assenza di chiarezza sulle logiche che hanno determinato il raggiungimento della decisione.

L'esito di questa situazione è una diffusa paralisi amministrativa, superabile solo con l'emergere di situazioni negoziali basate sulla cooperazione di carattere informale (Chisholm, 1989). L'organizzazione informale rappresenta infatti uno strumento di compensazione degli errori delle strutture formali, che sono essenzialmente incomplete e si basano su autorità di tipo verticale e gerarchico: la loro cronica incapacità di creare consenso e adesione alla decisione, porta al ricorso a processi informali fondati sulla fiducia, la reciprocità e la persuasione (Axelrod, 1984; Majone, 1989).

Il dibattito sviluppato nell'ultimo decennio sulla pianificazione argomentativa (Fisher e Forester, 1993) e collaborativa (Healey, 1992 e 1997), presuppone l'assunzione di tali pratiche di concertazione propriamente informali nell'ambito del processo di pianificazione, attraverso l'attivazione di procedure negoziali esplicite e strutturate. Ciò comporta un cambiamento di paradigma della *planning theory*, in direzione di nuove concezioni della pianificazione di tipo comunicativo, riflessivo, argomentativo.

Il riferimento è la teoria dell'agire comunicativo di Habermas (1984), secondo la quale il fine della politica è un accordo razionale piuttosto che un compromesso tra interessi egoistici. Il pubblico dibattito, di conseguenza, non è uno strumento di aggregazione delle preferenze,

lismo, attraverso una ricognizione globale dei problemi ed un esame dettagliato di alcune specifiche alternative.

Infine, il modello *garbage can* (bidone della spazzatura) pone il caso come criterio decisionale e l'apprendimento come risultato. La scelta finale deriva dall'incontro di problemi e soluzioni predefinite, oltre che dai partecipanti alla scelta che cercano problemi, soluzioni, soddisfazione dei propri interessi, alleanze da stipulare (Choen, March e Olsen, 1972). Essendo la soluzione affidata al caso, la valutazione non può che subentrare in una fase ex post rispetto al processo decisionale, per valutare l'efficacia di una decisione in cui l'azione è stata preponderante rispetto ad un percorso di soluzione del problema "tradizionale".

ma un processo per trattarle e trasformarle attraverso la discussione, il cui scopo non è un compromesso ottimale, ma un consenso unanime.

Il concetto di pianificazione come strumento di argomentazione attinge inoltre alla teoria dei giochi (Axelrod, 1984), in particolare il *dilemma del prigioniero* comporta soluzioni subottimali, perché il comportamento dei singoli soggetti, che non conoscono l'intenzione degli altri, è improntato ad aspettarsi il peggio. Tuttavia, in molte situazioni la possibilità di instaurare relazioni frequenti e stabili tra i diversi soggetti permette l'esplicitazione delle reciproche modalità di azione (principio di reciprocità) e l'emergere di attività di cooperazione, che trasformano i giochi a somma zero in giochi cooperativi a somma positiva.

Alla luce di queste teorie, la pianificazione assume una dimensione comunicativa in quanto processo di interazione allargata, cui prendono parte gli attori sociali e istituzionali in gioco per trasporre la conoscenza in azione attraverso azioni di tipo cooperativo (Friedmann, 1987). Inoltre, il coinvolgimento di preferenze differenti e anche contrastanti implica uno stile di *governance* improntato sul ragionamento e sull'argomentazione: lo scopo non è la ricomposizione dei conflitti tra posizioni differenti, ma il confronto collaborativo sulla natura dei temi e dei problemi, per pervenire a soluzioni nuove e condivise.

Tale modalità interattiva, oltre che in termini cooperativi e collaborativi, è intesa anche come processo di distribuzione e cambio di valori, che non riguardano solamente l'uso del suolo ma anche la gestione delle risorse territoriali e ambientali. In questo senso, la pianificazione è intesa come processo negoziale orientato alla comprensione di interessi multipli all'interno del percorso di definizione delle politiche urbane e territoriali (Ruegg et al., 1992).

Il concetto di *governance cooperativa* nella pianificazione nasce dunque nell'ambito di una "teoria del planning" che si propone di interpretare i processi effettivi di formazione di piani e politiche come processi di interazione sociale il più possibile aperti e inclusivi (Fisher e Forester, 1993), in cui l'argomentazione delle differenti forme di conoscenza e azione permette di pervenire alla definizione o perfino all'invenzione di strategie condivise e di cambiamenti culturali e comportamentali delle comunità che partecipano alla decisione (Healey, 1997).

Questo nuovo assunto sposta l'attenzione sulla costruzione delle politiche e delle strategie, e sul ruolo degli attori che intervengono nel processo, focalizzandosi sulle modalità di coinvolgimento, sugli stili di discussione e sulle possibili distorsioni della comunicazione, sull'allestimento degli spazi per il confronto<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Da queste riflessioni deriva un intenso dibattito relativo alla funzione retorica e argomentativa della pianificazione, che assume via via accezioni differenti ma sempre riconducibili alle teorie dell'agire comunicativo di Habermas: deliberative planning, communicative planning, collaborative planning, consensual planning, community planning. In Italia la pianificazione argomentativa e comunicativa è descritta nei suoi tratti costitutivi e genealogici in Pasqui (1995) e nelle sue accezioni negoziali in Brunetta (1997).



Anche le critiche a questa teoria sono centrate sulla attenzione al processo, che sembra sviare dal contesto e dai contenuti sostanziali dell'atto pianificatorio, oltre che dalle relazioni di potere consolidate (Lauria e Wheelan, 1995; Tewdr-Jones e Allmendinger, 1998). Il dibattito, inoltre, si interroga sulla effettiva portata della teoria della pianificazione comunicativa, per comprendere se si tratti di un vero e proprio cambiamento di paradigma o semplicemente di un aggiustamento incrementale della teoria razionale, verso nuove forme di pianificazione (Pasqui, 1995; Huxley e Yiftachel, 2000; Harris, 2002; Brand e Gaffikin, 2007).

Nelle pratiche di pianificazione dell'ultimo decennio si registra, comunque, un reale spostamento dell'attenzione dalla pianificazione come pratica scientifica alla pianificazione come processo, radicata nelle relazioni comunicative e orientata all'esercizio di forme molteplici di argomentazione, in cui il contesto e le forme politiche pre-esistenti modificano le proprie caratteristiche e i propri modi di pensare nell'ambito dell'interazione finalizzata a definire strategie e politiche (Healey, 2003). Oltre a sperimentazioni su fronti diversi, tra cui in particolare la pianificazione strategica, le pratiche di pianificazione ordinaria registrano forme ibride in cui processi interattivi permettono di superare i limiti del modello razional comprensivo.

Lo stesso dibattito si è focalizzato sempre più su un approccio pragmatico alla pianificazione collaborativa e comunicativa (Hoch, 2007) e alla valutazione dei suoi effetti (Innes e Booher, 2003; Brand e Gaffikin, 2007; Agger e Löfgren, 2008; Mandarano, 2008), insieme all'esplorazione delle forme di comunicazione più adeguate, in particolare quelle legate alle ICT, per garantire una estesa inclusività (Laurini, 2001; Maggio, Rotondo e Selicato, 2007). Le teorie attuali considerano la funzione comunicativa come una delle funzioni attive nell'ambito di un sistema di pianificazione, insieme ad una funzione strategica e di *design* delle politiche, che integrano e completano la tradizionale funzione regolativa del piano (Janin Rivolin, 2008).

In generale, l'evoluzione da una concezione razionale e sinottica della pianificazione al piano-processo argomentativo, comunicativo e collaborativo implica di considerare strategie e politiche come il prodotto di un processo di costruzione interattiva tra attori diversi, piuttosto che il costrutto derivato dall'applicazione di metodi oggettivi e tecniche scientifiche. In questo senso, la pianificazione può essere intesa come un processo cognitivo e di argomentazione aperta e informata, in cui il pianificatore, più che un esperto delegato dall'attore pubblico, diventa un partecipante al dibattito, capace di sintetizzare le diverse posizioni.

Questo implica un cambiamento fondamentale del modo di interrelarsi di tutte le figure che intervengono in questo processo: gli stakeholders, il pianificatore e l'attore pubblico.

Gli *stakeholders*, prima intesi come parti in conflitto, sono considerati come soggetti il cui contributo è fondamentale per pervenire alla definizione della scelta: il processo deve dunque coinvolgere il maggior numero possibile di stakeholders, e il conflitto diventa costruttivo nel momento in cui le parti hanno la possibilità di confrontarsi in merito ai

problemi e alle possibili soluzioni. Nello scenario odierno, caratterizzato da una crisi generalizzata della rappresentanza elettiva, la collaborazione si manifesta come condivisione di potere, e genera capitale sociale attraverso l'attivazione e il rafforzamento di reti di relazione sociale.

Il *planner*, che in un sistema razionale si pone come il tecnico capace di portare legittimazione scientifica al piano, in un processo di pianificazione cooperativa assume un marcato ruolo di mediazione: attraverso l'argomentazione informata, mette le parti in condizione di comprendere il contesto iniziale e di formulare un apporto conoscitivo al processo; attraverso la comprensione di tutti gli interessi in gioco, favorisce la composizione dei conflitti attraverso l'invenzione di nuove soluzioni e l'apprendimento di una maggiore consapevolezza e conoscenza reciproca.

L'*attore pubblico* assume un ruolo fondamentale come propugnatore di processi di governance cooperativa, oltre a fornire il contesto istituzionale e formale all'interno del quale inserire l'accordo cui sono pervenuti gli stakeholders partecipanti. Inoltre, attraverso la cooperazione, si innescano processi di apprendimento istituzionale che rinnovano meccanismi e *modus operandi* consolidati e predispongono a nuovi rapporti collaborativi.

### 1.3 Il ruolo dell'attore pubblico

La crescente frammentazione della società, oltre a un nuovo ruolo per il pianificatore, implica necessariamente nuove modalità di governo (Dente, 1985) dove diventa indispensabile la costruzione di soluzioni, progetti, politiche a più voci (Bobbio, 2004). Se la governance può essere definita «as a process through which local political institutions implement their programmes in concert with civil society actors and interests, and within which these actors and interests gain influence over urban politics» (Pierre, 2000:240), il passaggio dal *government* alla *governance* implica uno spostamento del focus dell'azione pubblica dalle istituzioni ai processi. In quest'ottica, infatti, la capacità di governo delle istituzioni dipende dalla «effective co-ordination of interdependent forces within and beyond the state» (Jessop, 1997:96): rispetto alla capacità decisionale (legata a scelte autonome e indiscusse), diventa fondamentale la capacità delle istituzioni di creare le condizioni per la formazione di accordi partenariali a somma positiva. Si passa dunque da un ruolo decisionista e regolativo del soggetto pubblico a un ruolo di pilotaggio e di coordinamento delle interazioni tra i diversi soggetti (Jessop, 1995).

Il piano, inteso come processo decisionale, in quest'ottica rappresenta un luogo privilegiato per lo svolgimento di questo ruolo di coordinamento, in quanto tende a configurarsi come arena interattiva in un ambito pluralista, prodotto del dialogo cooperativo e argomentativo derivante dall'interazione tra una molteplicità di attori con interessi

differenti, che si fanno soggetto di azione congiunta (Crosta, 1989). In questa prospettiva della pianificazione come processo, occorre considerare la sua implicazione con le politiche: «La pianificazione, intesa nel senso generale della tradizione dell'analisi politica, è uno stile di governance che rientra in un approccio guidato dalle politiche. Essa potrebbe assimilarsi a questo approccio, ma è utile assegnarle due ulteriori qualità: la capacità di cogliere con lungimiranza e strategicamente le direzioni prese dall'attività di governance; il tentativo di interrelate differenti sfere di questa attività, e cioè differenti campi politici» (Healey 1997, ed. it. 2003:280).

Nel momento in cui si riconosce la pianificazione come “parte della politica”, si assume dunque che il processo interattivo si svolga nell'ambito di diverse forme d'azione: la pianificazione può caratterizzarsi, infatti, «come azione *interpretativa* che contribuisce a individuare problemi e implicazioni non evidenti per segnalarli all'agenda politica; come azione *pratico-sperimentale* che, attraverso l'interazione sociale, esplora modi accettabili ed efficaci per trattare problemi emergenti o mal posti, in condizioni di incertezza più o meno radicali; come azione *riflessiva* che, attraverso la sperimentazione e la pratica, consente forme di “social learning” utili per l'orientamento futuro dei processi; come azione *vicaria della politica* che tende alla formazione di negoziati e mediazioni tra interessi conflittuali in atto; come azione *critica e comunicativa* che cerca di definire le condizioni di legittimità, i requisiti irrinunciabili di procedure di intesa e scelte di compromesso socialmente accettabili» (Palermo, 1992:361).

Oltre al *planner* e agli *stakeholders* implicati, questo processo interattivo di carattere politico non può prescindere dall'azione istituzionale, in particolare da quella delle istituzioni pubbliche deputate al governo del territorio.

In questo ambito, infatti, l'attore pubblico gioca un ruolo fondamentale, in quanto propugnatore ed espressione di politiche, oltre che espressione delle forme istituzionali dei legami all'interno di una comunità.

Il ruolo dell'attore pubblico nella pianificazione territoriale consiste nella definizione di indirizzi e strategie di lungo periodo, attraverso la costruzione di visioni al futuro che implicino il contributo di diversi specialisti e che comportino l'interazione e la partecipazione di tutti i possibili stakeholders, istituzionali e non. In particolare, l'attore pubblico dovrebbe farsi portatore e tutelare degli interessi deboli e degli interessi collettivi di lungo periodo, attraverso la garanzia di principi che sono solo parzialmente negoziabili, come la sostenibilità per le generazioni future e la sussidiarietà: sul tavolo del confronto sono poste, piuttosto, le modalità per perseguire tali principi. Modalità che non sempre portano a soluzioni convergenti, ma più spesso e facilmente alla formazione di conflitti e alla radicalizzazione di posizioni in conflitto, soprattutto nell'ambito dell'allocazione di grandi opere o nell'utilizzo delle risorse ambientali e paesaggistiche. In questo senso, la capacità di garantire la rappresentatività di tutti gli interessi in gioco permette

di evitare che l'interazione si riduca ad un processo di concertazione tra gli interessi di alcuni soggetti (notoriamente i più forti), determinando esternalità negative su altri soggetti, implicati o meno nel processo.

Un processo interattivo implica, dunque, da parte dell'attore pubblico, un ruolo di *network manager* che va al di là della semplice ricerca di consenso su una specifica visione: tale ruolo può concretarsi in un'azione di ricomposizione di prospettive ritenute incompatibili, attraverso un processo di interazione tra gli attori che può trasformarsi da competitivo a cooperativo, ovvero può trasformare i giochi a somma zero, tipici di forti conflitti sull'uso delle risorse ambientali e territoriali, in giochi cooperativi a somma positiva (Chisholm, 1989; Brunetta, 1997).

Tale ruolo richiede necessariamente un ripensamento dell'agire amministrativo, sia nell'espressione di politiche pubbliche in generale, sia nella definizione di specifiche politiche di governo del territorio: «Indubbiamente si deve riconoscere che una società complessa e globalmente legata richiede presupposti sempre più complessi, e quindi esige la fornitura di beni pubblici sempre più articolati e sofisticati. Ciò impone alle politiche di incorporare per quanto possibile complessità e pertinenza, ancor più che efficienza ed efficacia. Da qui le nuove forme di politiche pubbliche: programmi complessi, integrati, multiscopo, multilivello e in grado di incorporare una dimensione molto consistente di interazioni sociali e di relative pratiche» (Donolo, 2006:X).

Proprio la sua dimensione istituzionale (Healey, 1997) riporta necessariamente la pianificazione collaborativa nell'ambito dell'azione pubblica: le istituzioni diventano il luogo in cui legittimare le scelte e trasformare le intese tra soggetti specifici in scelte condivise di interesse collettivo, attraverso la formalizzazione di accordi, patti o contratti.

Il riconoscimento di una dimensione cooperativa della pianificazione, infatti, non può prescindere dall'affiancare ai processi cooperativi, per lo più di carattere informale, in vista di una dimensione normativa: il processo di interazione porta a soluzioni condivise solo *se consapevolmente orientato in un insieme di regole e modalità* (Bobbio, 1996). Regole e modalità che non riguardano solamente il processo di partecipazione, per il quale oggi esistono numerose tecniche consolidate e diversi manuali (Wates, 2000; Sclavi 2002; Bobbio, 2004), quanto piuttosto il recepimento dei risultati del processo di interazione. Questo comporta una notevole rivoluzione dell'agire pubblico, che si trova in bilico tra poteri formali cogenti e *modus operandi* amministrativi consolidati e l'esigenza di una flessibilizzazione delle pratiche che risponda alle istanze di inclusività e interazione: «la legittimazione di poteri e responsabilità esercitate dalle amministrazioni pubbliche alle diverse scale appare [...] oggi sempre più condizionata e garantita dalla buona performance dei processi di pianificazione: dalla capacità cioè di promuovere uno stile cooperativo e negoziale e di sviluppare consenso» (Gibelli, 1997:10).

L'ottenimento di buone performance obbliga l'attore pubblico ad assumere un atteggiamento nuovo: se, da un lato, permane la necessità di modalità d'azione istituzionali, che si manifestano nell'ambito di

procedure formali, dall'altro lato non può più prescindere dal considerare anche i processi di carattere informale che implicano l'interazione con gli stakeholders in campo. Processi che devono essere legittimati, quindi ricondotti a pratiche formali che sanciscano la validità della decisione assunta.

Nell'ambito dell'approccio comunicativo e collaborativo al piano, infatti, le valenze di azione politica e gli stessi risultati della pianificazione – le politiche, appunto – sono generalmente ricondotte a due principali interpretazioni: un approccio dal basso, in cui sono gli stessi portatori di interessi a mobilitarsi per pervenire a una maggiore inclusività dei processi, attraverso rapporti per lo più informali, anche di tipo radicale, tesi alla mobilitazione sociale (Friedmann, 1987); e un approccio istituzionale, in cui nel processo di pianificazione si confrontano comunità culturali differenti e istituzioni formali consolidate, che pervengono a una strategia condivisa e tale da determinare nuovi significati, nuovi stili d'azione e nuove reti sociali (Healey, 1997).

In questo quadro, l'organizzazione informale nasce come strumento di contrapposizione alle strutture formali, basate su autorità di tipo verticale e gerarchico, che tendono a coinvolgere gli attori non istituzionali a valle del processo decisionale, in un momento in cui appare evidente come i loro interessi possano essere lesi dalle ripercussioni delle politiche, dei programmi e dei piani formulati dalle istituzioni. Tale situazione porta al ricorso a processi informali fondati sulla fiducia, la reciprocità e la persuasione.

In particolare, nell'ambito della pianificazione territoriale, le esperienze antesignane della pianificazione partecipata vanno ricercate nell'ambito delle pratiche di *Advocacy planning* statunitensi degli anni Sessanta, finalizzate al coinvolgimento diretto degli attori deboli, in particolare i poveri, nel processo di pianificazione, con l'aiuto di un professionista (*advocacy planner*) capace di elaborare ipotesi adatte a rappresentare gli interessi del povero di fronte alle alternative volute da altri stakeholders (Davidoff, 1965).

Questa ed altre esperienze simili<sup>3</sup> pongono l'accento su alcuni aspetti della pianificazione legati all'equità e alla giustizia distributiva. In particolare, la partecipazione ai processi di pianificazione è considerata come un momento di mobilitazione sociale che permette di inserirsi in meccanismi di pianificazione razional-comprensiva consolidati e tradizionalmente poco inclusivi. In generale, due sono gli elementi che influenzano il dibattito successivo:

– la considerazione di una società plurale e multiculturale, espres-

<sup>3</sup> Altri esperimenti, come quello di *equity planning* realizzato a Cleveland in quegli stessi anni, nell'ambito di un'agenzia pubblica di pianificazione comunale, insieme a correnti di pensiero maggiormente radicali e legate alle emergenti questioni di carattere ambientale o delle minoranze, come il *multicultural planning*, descritto da Sandercock (1998), sono paradigmatiche del ruolo di riscatto sociale che viene attribuito ai processi di partecipazione nelle pratiche di pianificazione.



sione della frammentarietà degli interessi, spesso molto diversi tra loro, se non in contrapposizione;

- la necessità di prendere in considerazione, nell'ambito del processo di pianificazione, anche il ruolo della conoscenza locale e delle abitudini e tradizioni presenti nell'ambito territoriale in oggetto; di conseguenza, gli attori non istituzionali devono essere coinvolti in una fase iniziale del processo di pianificazione.

Se tali principi pongono le basi per la pianificazione comunicativa e collaborativa, in cui l'esigenza di rendere i processi di pianificazione accessibili a tutti i cittadini porta all'assunzione di pratiche inclusive e interattive basate su forme dialogiche e argomentative, l'elemento base di tale approccio è rappresentato dalla considerazione dei rapporti e delle reti informali pre-esistenti.

Secondo il *principio di reciprocità* descritto da Axelrod (1984), l'insorgere di azioni cooperative può essere ricondotto a interazioni frequenti e stabili tra gli attori, che possono stabilire pratiche interattive di tipo occasionale e su base volontaria. Tale principio non esclude la possibilità di posizioni discordanti e non comporta necessariamente un accordo condiviso, ma diventa interessante per i suoi risvolti in merito all'insorgere di forme di cooperazione informale anche in assenza di un coordinamento formale stabile.

Ciò è ancora più evidente nel caso dell'interazione tra istituzioni differenti o tra istituzioni e attori privati, che pervengono a forme di cooperazione anche al di fuori di momenti formalizzati e di interazioni gerarchiche precostituite. Tuttavia, proprio la formalizzazione delle intese in ambito istituzionale rappresenta l'elemento legittimante delle stesse (Chisholm, 1989; Healey, 1997; Brunetta, 1997).

Le sfide della *governance* contemporanea si esplicano dunque nell'ambito di un doppio anello di azione istituzionale: da un lato, il momento del *design* delle politiche che deve tenere in considerazione i processi di collaborazione e garantire l'inclusione e l'interazione tra gli attori in gioco; dall'altro lato, i risultati di tali processi cooperativi devono essere accompagnati da processi politici, amministrativi e legali che ne legittimino le conclusioni a cui sono pervenuti e le traducano in politiche e azioni di governo del territorio.

A distanza di più di due decenni dalle prime teorizzazioni, appaiono ormai evidenti e assodati sia la necessaria estensione della *governance* al di fuori dei confini del governo formale (*government*), sia l'altro elemento del doppio anello, ovvero la necessità di formalizzare gli accordi e ricondurli alle pratiche di governo formalizzate.

Anche il dibattito sulla *policy analysis* riconosce la pianificazione cooperativa in quanto politica pubblica di carattere contrattualizzato che ha conosciuto, negli ultimi anni, la transizione da un modello basato sull'autorità a modelli decisionali basati sull'accordo tra parti diverse. In una società pervasa dalla crisi dell'interesse pubblico proprio la contrattualizzazione delle politiche pubbliche sembra essere «la risposta alla crescente frammentazione delle istituzioni e alla crescente in-

certezza che circonda il contenuto delle politiche pubbliche» (Bobbio, 2006:69).

Nell'ambito della *pianificazione territoriale* questa modalità di costruzione informale delle politiche, e di successiva formalizzazione, fa assumere al processo di governo del territorio una dimensione duale, di processo interattivo di carattere informale, le cui determinazioni vengono rapportate a processi formali e a strumenti di governo regolativi.

In ultimo, non si possono dimenticare gli sforzi fatti in questi due decenni per diffondere questo approccio a livello istituzionale. Il passaggio dal riconoscimento delle pratiche informali alla loro inclusione nell'ambito di processi di governance cooperativa ha comportato sicuramente non poche difficoltà. In una realtà come quella italiana, segnata fortemente dalla formazione storica dello stato-nazione e dalla contrapposizione tra pubblico e privato (Mazza, 1997), le pratiche di negoziazione informale sono state inizialmente stigmatizzate come sovversive e illegittime.

Tuttavia, pratiche di concertazione formalizzate hanno iniziato a diffondersi anche in Italia, a partire dagli anni Novanta, attraverso una serie di strumenti inclusivi come le conferenze di servizi, gli accordi di programma o i diversi istituti della programmazione negoziata (accordi di programma, patti territoriali e contratti) che hanno sancito l'inizio dell'era della pianificazione consensuale e cooperativa (cfr. cap. 3).

Un contributo decisivo è venuto dall'ambito europeo: a partire dallo Schema di Sviluppo dello spazio europeo, e in modo più esteso, con il *Libro Bianco sulla governance* (CEC, 2001), la Commissione Europea si fa carico di trasporre al livello europeo le istanze proprie del diffuso dibattito culturale in merito alla collaborazione tra enti e alla partecipazione dei cittadini; inoltre, le modalità di allocazione concorsuale dei fondi strutturali, le azioni pilota e i programmi di interesse comunitario sono orientati alla propagazione di buone pratiche e a favorire la partnership orizzontale e verticale a tutti i livelli.

#### **1.4 Gli impulsi alla cooperazione territoriale provenienti dall'Unione Europea**

L'Unione europea pone le basi degli interventi comunitari sui principi di sussidiarietà e coesione, assumendo la cooperazione tra le diverse entità coinvolte come elemento chiave per la realizzazione della governance comunitaria. Evocata fin dal trattato che istituisce l'Unione Europea<sup>4</sup>, la cooperazione è stata l'elemento fondante della elaborazione e della implementazione delle politiche europee, attraverso diverse declinazioni che sono generalmente rapportate ai concetti di *governan-*

<sup>4</sup> «L'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato. Essa ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli», *Trattato sull'Unione Europea*, Gazzetta Ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992, articolo A.

ce, partenariato e, nell'ultimo periodo di programmazione, al tema della cooperazione territoriale.

«Il concetto di “governance” designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza» (CEC, 2001:8). Il termine indica dunque un processo decisionale in cui alla gerarchia amministrativa si sostituiscono le relazioni tra i vari soggetti, attraverso l'impiego di reti verticali e orizzontali che coinvolgono non solo gli enti pubblici, ma la società civile nel suo complesso. In questo senso, la consapevolezza della necessità di processi improntati alla governance per l'implementazione delle politiche europee trova il suo culmine nel *Libro Bianco sulla Governance* (CEC, 2001). In questo documento, la Commissione propone una riforma della governance europea improntata su quattro grandi cambiamenti: coinvolgere maggiormente i cittadini, definire politiche e normative più efficaci, impegnarsi nel dibattito sulla governance mondiale e, infine, ri-orientare le politiche e le istituzioni su obiettivi chiari.

Il concetto di *partenariato* è utilizzato ampiamente nei documenti di programmazione dei fondi comunitari, dapprima con una accezione maggiormente legata al mondo economico delle *business ventures*, realizzate attraverso pratiche di concertazione e negoziazione tra le parti. Tale accezione assume via via una connotazione più ampia con il susseguirsi dei periodi di programmazione e delle esperienze di cooperazione tra città, regioni, stati membri.

Nel primo regolamento dei Fondi strutturali (Regolamento CEE n. 2052/1988) si definisce la *partnership* come concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale<sup>5</sup>. Nella successiva formulazione (Regolamento CEC n. 1260/1999) il riferimento al partenariato promuove la partecipazione a più livelli (sovrannazionale, nazionale, subnazionale) e il coinvolgimento di più soggetti (autorità locali/regionali, organizzazioni private/civili) nel processo decisionale, nonché nelle fasi di attuazione, controllo e valutazione degli interventi<sup>6</sup>.

A inizio anni Novanta, tra le modalità di cooperazione tra enti si definisce un nuovo metodo di interazione, l'*Open method of coordination*

<sup>5</sup> «L'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune. Tale concertazione sarà in appresso denominata “partnership”. La partnership è operante in fatto di preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni», *Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti*, Gazzetta ufficiale n. L 185 del 15/07/1988 pag. 9-20, art. 4 comma 1.

<sup>6</sup> «Le azioni comunitarie sono concepite come complementari alle corrispondenti azioni nazionali o come contributi alle stesse. Esse si fondano su una stretta concertazio-



(OMC). Questo metodo, individuato tra gli strumenti attuativi della strategia di Lisbona (2000), fornisce un nuovo quadro di cooperazione tra gli Stati membri per far convergere le politiche nazionali al fine di realizzare alcuni obiettivi comunitari<sup>7</sup>.

L'identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere in ambito intergovernativo comporta la valutazione degli Stati membri da parte di altri Stati membri (*peer pressure*), sulla base di strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, linee guida) che permettono il *benchmarking*, l'analisi comparativa dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche degli Stati membri e lo scambio di buone pratiche.

L'OMC viene applicato in ambiti che rientrano nella competenza degli Stati membri quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione: esso si inserisce tra le forme di governance più avanzate (Faludi, 2004) e potrebbe essere definito come metodo "performativo" (Janin Rivolin, 2008). La sua applicazione alla pianificazione spaziale è un campo ancora tutto da esplorare (Faludi, 2004).

Infine, nel quadro operativo e finanziario della politica regionale per il periodo 2007-2013 (Regolamento 1083/2006), il partenariato non è più definito come "concertazione" ma come "cooperazione" tra le parti coinvolte e si amplia a comprendere le organizzazioni della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative (ONG) e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne<sup>8</sup>.

I dettati normativi evidenziano una evoluzione del concetto di

*ne (in prosieguo: "partenariato"), tra la Commissione e lo Stato membro, nonché le autorità e organismi designati dallo Stato membro nel quadro delle proprie normative nazionali e delle prassi correnti, segnatamente:*

- le autorità regionali e locali e le altre autorità pubbliche competenti;
- le parti economiche e sociali;
- gli altri organismi competenti in tale ambito.

Il partenariato si svolge nel pieno rispetto delle rispettive competenze istituzionali giuridiche e finanziarie di ciascuna delle parti, quali sopra definite.

Nell'individuare le parti più rappresentative a livello nazionale, regionale, locale o altro, lo Stato membro crea un'ampia ed efficace associazione di tutti gli organismi pertinenti, conformemente alle normative nazionali e alla prassi, tenendo conto dell'esigenza di promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile attraverso l'integrazione dei requisiti in materia di protezione e di miglioramento dell'ambiente.

Tutte le parti indicate (in prosieguo: "le parti") sono parti che perseguono una finalità comune».

Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, Gazzetta ufficiale n. L 161 del 26/06/1999 pag. 0001 - 0042, art. 8 comma 1.

<sup>7</sup> Tale metodo non implica un intervento diretto degli organi dell'Unione. La Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza, mentre il Parlamento europeo e la Corte di giustizia sono quasi completamente estranei al processo.

<sup>8</sup> «Gli obiettivi dei Fondi sono perseguiti nel quadro di una stretta cooperazione, (in seguito: "partenariato"), tra la Commissione e ciascuno Stato membro. Ciascuno Stato membro organizza, se del caso e conformemente alle norme e alle prassi nazionali vigenti, un partenariato con autorità ed organismi quali:

partenariato verso la cooperazione, che viene declinata nell'ambito dell'ultimo regolamento come "cooperazione territoriale" e viene assunta ad obiettivo dei fondi strutturali stessi. Essi registrano dunque il compimento di un processo di maturazione che prende le sue mosse fin dall'inizio degli anni Novanta in tutti i campi di interesse dei fondi strutturali e che si incrocia inesorabilmente con la questione del governo del territorio.

Pur non avendo esplicite competenze in materia di governo del territorio (Janin Rivolin, 2004, 2008), infatti, l'Unione Europea ha promosso una serie di iniziative denominate genericamente come *European Spatial planning* (Faludi, 2002 e 2009; Janin Rivolin, 2004; Dühr et al., 2010), che hanno reso evidente da un lato l'influenza delle politiche europee sullo sviluppo territoriale regionale e urbano, dall'altro lato la necessità di assurgere la cooperazione a mezzo per farsi carico degli effetti territoriali di tali politiche. Lo *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (SSSE), approvato nel 1999 dal Consiglio Informale dei Ministri per la pianificazione territoriale, assume infatti la cooperazione come elemento fondante di uno sviluppo territoriale equilibrato, basato su politiche coerenti: «Le strutture politico-amministrative degli Stati membri e le diverse istituzioni della Comunità devono tener conto per tempo, in sede di attuazione delle [...] opzioni politiche, di eventuali interferenze materiali e spaziali, nonché di eventuali sfasamenti e conflitti e fissare di conseguenza le giuste priorità. Sono necessarie allo scopo nuove forme di cooperazione, uniformate ai principi stabiliti dall'SSSE, su base volontaria.» (CEC, 1999b:37).

L'applicazione dello SSSE «si basa sul principio della sussidiarietà, il che impone pertanto da un lato la realizzazione di politiche plurisettoriali in collaborazione con le autorità competenti ai diversi livelli (coordinamento orizzontale) e, dall'altro, di politiche comunitarie complementari e di strategie integrate a livello transnazionale, regionale e locale (coordinamento verticale ...)» (*Ibidem*).

La molteplicità di livelli di governo (ciascuno con proprie o condivise competenze) impone che si stabiliscano forme di cooperazione tra questi livelli al fine di pianificare, programmare e/o gestire il territorio (inteso in senso lato: governo del territorio), in particolar modo

- a) le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti;
- b) le parti economiche e sociali;
- c) ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne.

Ciascun Stato membro designa i partner più rappresentativi a livello nazionale, regionale e locale, nei settori economico, sociale e ambientale o in altri settori (di seguito: "i partner"), conformemente alle norme e alle prassi nazionali, tenendo conto della necessità di promuovere la parità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile tramite l'integrazione di requisiti in materia di tutela e miglioramento dell'ambiente», *Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell' 11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, Gazzetta ufficiale n. L 210 del 31/07/2006, pag. 0025 - 0078, art. 11 comma 1.

di fronte all'inadeguatezza generale dei limiti territoriali delle amministrazioni rispetto alla reale delimitazione funzionale del territorio (regioni). In conclusione, «Elemento chiave di una politica integrata di sviluppo territoriale è pertanto la cooperazione, che presenta un valore aggiunto rispetto alle singole politiche settoriali)» (*Ibidem*).

Nell'ottica dello SSSE, la pianificazione cooperativa trova una forte ragion d'essere, come uno dei momenti più significativi per armonizzare tutte quelle politiche ed azioni a forte impatto territoriale. In questo documento si innestano i germogli di un nuovo processo politico-culturale che, in pochi anni, porterà al concetto di cooperazione territoriale, posto alla base non solo della rivisitazione dello stesso ESDP nella *Agenda Territoriale Europea* (CEC, 2007), quanto del consolidamento delle esperienze acquisite nell'ambito dell'Obiettivo 3 dell'attuale periodo di programmazione economico-finanziaria.

La strategia territoriale espressa nell'ambito dello SSSE raccomanda infatti un coordinamento a tre livelli (cfr. fig. 1): comunitario, transnazionale/nazionale, regionale/locale. Dal coordinamento a questi tre livelli derivano cinque modalità di applicazione dello SSSE: a livello comunitario; attraverso la cooperazione tra gli stati membri; attraverso la cooperazione transfrontaliera e interregionale; negli stati membri; attraverso la cooperazione paneuropea e internazionale.

Il principale strumento di finanziamento per l'applicazione dello SSSE è identificato nei programmi di Iniziativa Comunitaria Interreg e nell'ambito di Programmi Pilota ex art. 10 del Regolamento dei Fondi Strutturali n. 1260/1999, finalizzati alla cooperazione transfrontaliera, interregionale e tra città. Inoltre, il programma Espon (*European Spatial Planning Observation Network*) promuove lo studio e la ricerca applica-

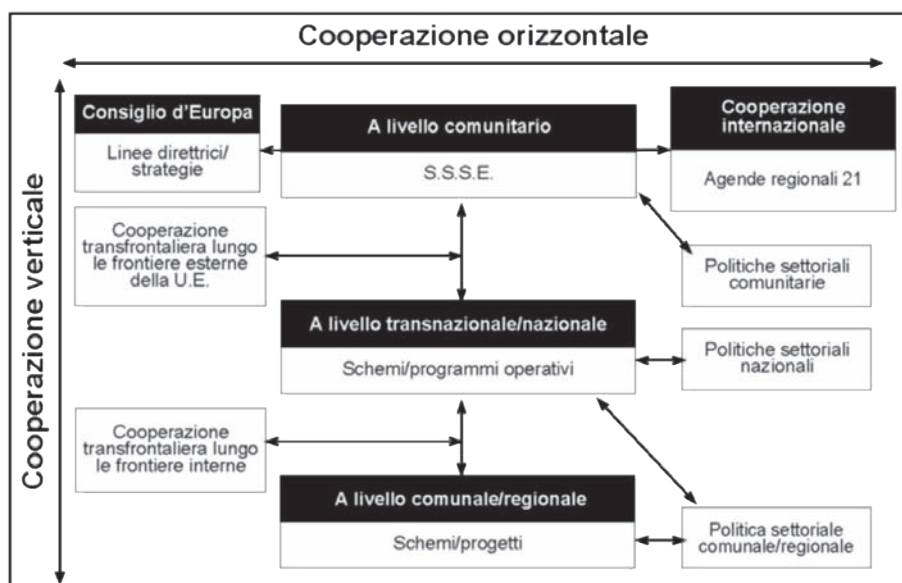


Fig. 1 - Modalità di cooperazione territoriale (Fonte: CEC, 1999b:38)

ta in merito allo sviluppo territoriale e alle pratiche di pianificazione connesse.

Sia le esperienze concrete nell'ambito di programmi di iniziativa comunitaria come Interreg, Leader, Urban, sia i rapporti e le analisi effettuate attraverso Espon non hanno mai portato alla revisione dello SSSE, ma hanno contribuito allo sviluppo di una maggiore consapevolezza delle implicazioni territoriali delle politiche dell'Unione. Il concetto, ormai chiaro, che la ambizioni della strategia di Lisbona (2000)<sup>9</sup> abbiano evidenti implicazioni territoriali, porta nel 2005 alla definizione della *Agenda Territoriale dell'Unione Europea* (Territorial Agenda, 2007; Territorial State, 2007), insieme alle *Community strategic guidelines on cohesion* (CEC, 2005).

Tutti questi documenti ribadiscono la necessità della *cooperazione*, con una particolare enfasi sulla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale come supporto alle priorità di sviluppo che si esplicano in tre obiettivi principali: rendere l'Europa e le sue regioni più attrattive per l'investimento e il lavoro (migliorando l'accessibilità, garantendo qualità e livello adeguati di servizi e tutelando l'ambiente); promuovere innovazione, imprenditorialità ed economia della conoscenza (mediante lo sviluppo di ricerca e innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione); creare nuovi e migliori opportunità di lavoro (attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano).

In particolare, il processo di maturazione della consapevolezza dell'incidenza delle politiche europee sullo sviluppo del territorio determina un ampliamento della politica di coesione: le dimensioni economica e sociale si arricchiscono della dimensione territoriale. La *cooperazione transfrontaliera*, prima supportata dai programmi Interreg, entra a far parte degli obiettivi delle politiche comunitarie, nei termini di "*territorial cooperation*" nell'ambito di un più ampio discorso sulla coesione territoriale<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Definita in occasione del Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000), la Strategia mira a fare dell'Unione europea l'economia più competitiva del mondo e a pervenire alla piena occupazione entro il 2010. Sviluppata nel corso di diversi Consigli europei successivi a quello di Lisbona, questa strategia si fonda su tre pilastri:

a) un pilastro economico, che deve preparare la transizione verso un'economia competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza. L'accento è posto sulla necessità di adattarsi continuamente alle evoluzioni della società dell'informazione e sulle iniziative da incoraggiare in materia di ricerca e di sviluppo; b) un pilastro sociale, che deve consentire di modernizzare il modello sociale europeo grazie all'investimento nelle risorse umane e alla lotta contro l'esclusione sociale. Gli Stati membri sono invitati a investire nell'istruzione e nella formazione e a condurre una politica attiva per l'occupazione onde agevolare il passaggio all'economia della conoscenza; c) un pilastro ambientale, aggiunto in occasione del Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001, che pone l'accento sulla necessità di dissociare la crescita economica dall'utilizzazione illimitata delle risorse naturali.

La *cooperazione territoriale* diventa uno dei tre obiettivi posti alla politica di coesione, assieme agli obiettivi di *convergenza* e *competitività regionale e occupazione*, nel periodo di programmazione 2007-2013. Per il suo raggiungimento sono mobilitati i fondi FESR, allocati secondo le priorità definite nel Regolamento CE 1083/2006: si tratta di azioni congiunte tra regioni transfrontaliere, oltre ad attività di ricerca e di condivisione di buone pratiche interregionali.

Nell'ambito di questo obiettivo viene dunque portata a regime l'esperienza maturata nell'ambito di Interreg, attraverso lo sviluppo di azioni tese «a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie, e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato» (Regolamento CE 1083/2006, art. 3).

Per favorire la cooperazione comunitaria anche a livello fiscale e istituzionale, viene istituito un organo specifico: il *Gruppo europeo di cooperazione territoriale* (GECT), strumento mirato a favorire la formazione di gruppi cooperativi per attuare progetti di cooperazione territoriale co-finanziati dalla Comunità, ovvero per realizzare azioni di cooperazione territoriale su iniziativa degli Stati membri (Regolamento CE n. 1082/2006). Essendo dotato di personalità giuridica, il GECT permette di agevolare e di promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra Stati membri, collettività regionali, collettività locali o organismi di diritto pubblico<sup>11</sup> (Coen, 2010).

Al di fuori di un sistema di pianificazione spaziale europeo, è ormai assodato che le politiche europee hanno riflessi territoriali tali da influenzare le pratiche di pianificazione territoriale negli stati membri; al tempo stesso, ne sono influenzate, in un rapporto di reciproco aggiustamento (Cotella e Janin Rivolin, 2010). Se l'attribuzione di una

<sup>10</sup> Questo slittamento di termini nel vocabolario della Commissione, dalla *cooperazione transfrontaliera* alla *cooperazione territoriale*, è ritenuto da Dürh e al. (2007:294) «as a result of the ambiguity over the European Community's involvement in spatial planning activities and spatial development». Per una definizione del concetto di coesione territoriale e delle sue implicazioni, cfr. Davoudi (2005) e Faludi (2009a).

<sup>11</sup> Le competenze del GECT sono stabilite tramite una convenzione di cooperazione elaborata e approvata dai suoi membri. I membri decidono se costituire il GECT come entità giuridica separata o se affidare i compiti ad uno di loro. Nei limiti delle sue attribuzioni, il GECT agisce in nome e per conto dei suoi membri. Esso possiede a tal fine la capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali. Il GECT può essere incaricato di attuare programmi cofinanziati dalla Comunità, ovvero azioni di cooperazione transfrontaliera con o senza intervento finanziario comunitario. I membri di un GECT devono trovarsi sul territorio di almeno due Stati membri.

La convenzione precisa le funzioni del GECT, la sua durata e le condizioni del suo scioglimento. La convenzione è limitata esclusivamente al settore della cooperazione determinato dai suoi membri e precisa le loro rispettive responsabilità. Il diritto applicabile per l'interpretazione e l'applicazione della convenzione è quello dello Stato membro nel quale si trova la sede ufficiale del gruppo.



dimensione territoriale alla governance europea ha visto una lunga gestazione, passata per lo più attraverso documenti e comunicazioni istituzionali (Janin, 2010), la cooperazione territoriale rappresenta oggi uno degli elementi fondanti delle politiche di coesione. La *Sesta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale* (CEC, 2009a) riunisce le definizioni emerse nel dibattito che ha seguito l'approvazione del *Libro Verde sulla Coesione Territoriale* (CEC, 2008)<sup>12</sup> in una definizione condivisa che individua come obiettivo della coesione territoriale «quello di incoraggiare lo sviluppo armonioso e sostenibile di tutti i territori, basandosi sulle caratteristiche e sulle risorse territoriali (CEC, 2009a:13). Nell'ambito del dibattito animato dal Libro Verde sono dunque emersi gli elementi essenziali per raggiungere questo obiettivo, riassunti nel Sesto rapporto intermedio sulla coesione territoriale nei termini di: «concentrazione (raggiungere una massa critica confrontando nel contempo elementi esterni negativi), connessione (rafforzare l'importanza di collegamenti efficienti di aree più arretrate con centri di crescita mediante infrastrutture e accesso ai servizi), e cooperazione (lavorare insieme superando le frontiere amministrative in modo da realizzare sinergie)» (CEC, 2009a:13).

Infine, la *Territorial Agenda 2020* approvata dal Consiglio informale dei ministri deputati alla pianificazione territoriale il 19 maggio 2011 si fa carico di rispondere ad alcuni problemi contingenti che minano la coesione europea: le sfide poste dai cambiamenti strutturali portati dalla crisi economica globale, la crescente interdipendenza tra regioni, i cambiamenti demografici e sociali, l'impatto dei cambiamenti climatici e i disastri ambientali, le esigenze energetiche, la perdita di biodiversità, la necessità di tutela del patrimonio naturale e culturale e del paesaggio. Per affrontare tali sfide, l'agenda definisce sei priorità territoriali: promuovere uno sviluppo territoriale policentrico ed equilibrato; incoraggiare uno sviluppo integrato nelle città, e zone rurali e in aree specifiche<sup>13</sup>; integrazione territoriale nelle regioni funzionali transfrontaliere e transnazionali; garantire la competitività globale delle regioni sulla base di economie locali forti; migliorare la connettività del territorio per gli individui, le comunità e le imprese; gestire e mettere in rete il patrimonio naturale, paesaggistico e culturale delle regioni. La *Territorial Agenda* rappresenta un punto di svolta nella pianificazione spaziale europea (Faludi, 2009a) in cui la chiave per l'implementazione delle strategie è, ancora una volta, la *governance cooperativa*, attuata

<sup>12</sup> Il Libro Verde non fornisce una definizione di Coesione Territoriale, ma apre il dibattito proprio chiedendo di definire le caratteristiche e le implicazioni di questo concetto.

<sup>13</sup> Si tratta di situazioni geografiche particolari: «Coastal zones, islands, including island states, mountainous areas, plains, river valleys and lake basins and other types of territories have special – often cross border– features, or suffer from severe and permanent natural or demographic handicaps such as low population density, which influence their development potentials» (TA2020, 2011:8).

attraverso il riconoscimento della territorialità delle politiche.

Riconoscimento che entra a pieno titolo nel nuovo periodo di programmazione 2014-2020: la Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale *Investire nel futuro dell'Europa* (CEC, 2010a) distingue tra politiche comunitarie con un'esplicita dimensione spaziale (concorrenza, trasporti, ambiente, politica marittima, politica comune della pesca), politiche con una dimensione spaziale relativa (ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione e imprenditorialità, società dell'informazione e dei media, povertà ed esclusione sociale, occupazione, istruzione, uguaglianza di genere, salute, politica agricola comune, clima) e politiche prive di una dimensione spaziale (mercato unico, scambi, energia, unione economica e monetaria, Strategia di Lisbona).

In tutti i documenti elaborati in sede UE (provvedimenti finanziari, regolamenti, proposte, agende, risoluzioni)<sup>14</sup> per il perseguimento della politica di coesione – e, oggi, di coesione territoriale – emerge con evidenza come la cooperazione sia al tempo stesso un mezzo indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi delle politiche di coesione, un obiettivo e un risultato delle politiche stesse.

Da un lato, infatti, il passaggio dalla semplice partnership alla cooperazione e il progressivo riconoscimento di una dimensione territoriale delle politiche europee e – di conseguenza – della cooperazione stessa, ha ormai ottenuto una istituzionalizzazione nell'ambito della attuale fase di programmazione, attraverso il GECT. Dall'altro lato, le esperienze di cooperazione maturate negli ultimi due decenni e il contestale dibattito evidenziano che i principali effetti dell'applicazione dello SSSE e dei programmi di iniziativa comunitaria (in particolare dei programmi Interreg, finalizzati specificatamente alla cooperazione, ma anche di Urban e Leader), non siano da ricercarsi tanto nel cambiamento delle previsioni di sviluppo territoriale, quanto piuttosto nella cooperazione stessa e nell'apprendimento generato da questi programmi. Nell'ambito dell'azione dell'UE degli ultimi decenni: «There has been cooperation on territorial matters elsewhere, and this will continue to be the case. In fact, being about the integration of various policies and concerns, spatial planning always involves actors cooperating with each other. And, as many pertinent issues are no longer encased within the confines of national borders, let alone of the borders of subnational authorities, the formulation of policy nearly always requires some form of cooperation or other. Naturally, such cooperation results in learning, learning about one's partners, their views and concerns and, by seeing oneself in the mirror of their minds, about oneself» (Faludi, 2008:3).

In questo senso, la cooperazione in ambito europeo non rappresenta solo uno strumento trasversale per il raggiungimento degli obiettivi di coesione territoriale (attraverso la formazione di partnership

<sup>14</sup> Per una disamina del concetto di *governance* territoriale nei documenti istituzionali prodotti dell'Unione Europea, si veda Janin Rivolin (2010).

finalizzate all'ottenimento di fondi europei), ma un fine della coesione territoriale stessa, in termini di apprendimento, (Hachmann, 2008), di formazione di capitale sociale e istituzionale tra i vari attori coinvolti (Nadin e Stead, 2008), di riflessione sulle pratiche di pianificazione territoriale dei paesi coinvolti, di auto-analisi delle proprie pratiche.

Se, dunque, nelle prime fasi della programmazione comunitaria la cooperazione era intesa per lo più nei termini della concertazione di tipo economico, riconducibile a pratiche negoziali, nell'arco dei successivi periodi di programmazione le pratiche concertative nate in seno ai fondi strutturali sono sempre più riconducibili a forme di cooperazione vera e propria.

Le esperienze di cooperazione "stimolate" dall'Unione Europea, proprio per la natura dell'ente e per il principio di sussidiarietà, hanno avuto per oggetto azioni di cooperazione funzionale, relative all'attivazione di un network comprendente istituzioni di almeno tre stati differenti (come richiesto generalmente dai bandi dei programmi operativi di attuazione dei fondi strutturali), su uno specifico progetto. Il GECT rappresenta il luogo della cooperazione istituzionalizzata, in quanto sede di concertazione fissa tra enti, che non riguarda più specifici progetti ma l'attuazione di politiche condivise. Pur essendo pochi, ad oggi, i GECT attivati<sup>15</sup>, la potenzialità di questo strumento ai fini della governance cooperativa non sembra da sottovalutare.

Due decenni di sperimentazioni hanno ormai maturato un modello di governance cooperativa che non nasce più dalla semplice negoziazione, né da pratiche occasionali dovute ad accordi di progetto su specifici temi (come lo era nel caso dei programmi di iniziativa comunitaria come Leader, Urban, Interreg). Al contrario, considerare la cooperazione territoriale come un obiettivo politico dell'Unione Europea nel suo insieme e dotarla degli strumenti non solo finanziari, ma anche istituzionali, per raggiungerlo, significa innanzi tutto stimolare le istituzioni nazionali, regionali e locali ad una attitudine mentale e ad un *modus operandi*, soprattutto nelle pratiche correnti di governo del territorio, improntate alla collaborazione tra tutti gli *stakeholders* – istituzionali e non – che vi insistono.

Tuttavia, le modalità di assimilazione del "modello" di governance cooperativa europeo non sono uniformi nel panorama dell'Unione. Gli studi relativi alla Europeizzazione in alcune realtà europee (Böhme, 2003; Shaw e Sykes, 2003; Janin Rivolin, 2003; Zonneveld, 2005), indicano generalmente processi di assimilazione improntati all'apprendimento e alla cooperazione, ma in forme fortemente differenziate e dovute alle caratteristiche (strutturali, culturali, legislative, istituzionali) di ciascuno stato membro e alla "ricettività" dell'innovazione da parte delle istituzioni nazionali, regionali e locali.

<sup>15</sup> Per una descrizione delle pratiche in corso di veda: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx> (ultimo accesso 03.02.12)



## 1.5 Crisi e cooperazione: forme istituzionali e cambiamenti in atto

Oltre ai temi della sussidiarietà e della governance territoriale cooperativa, mutuati dall'UE e ormai recepiti a livello nazionale, pur con differenti declinazioni, in tutti gli stati membri (cfr. par. 2.2), in tempo di crisi si affacciano sul panorama nazionale e internazionale due nuovi temi: semplificazione e riduzione della spesa pubblica. In alcune realtà questo ha comportato veri e propri tagli della spesa pubblica, che gravano su dipendenti e cittadini. Basti pensare alla situazione più paradigmatica, quella della Grecia, dove gli stipendi dei dipendenti pubblici, ad esempio, hanno subito tagli fino al 45%. Anche in Italia, dove la crisi non è ancora a questi livelli ma vi è prossima, l'ultima finanziaria approvata dal Governo Monti a dicembre 2011 è stata soprannominata "lacrime e sangue"<sup>16</sup>.

In questo panorama a tinte fosche, la cooperazione tra enti pubblici non è più un vizzo, non può affidarsi ad amministrazioni particolarmente illuminate che riconoscano la dimensione sovralocale come pertinente alla soluzione dei problemi, ma diventa una necessità, dettata dall'esigenza di ridurre le spese attraverso opportune economie di scala.

La riformulazione dell'assetto istituzionale diventa dunque una possibile soluzione in quegli stati non federati dove sono già presenti forme di cooperazione strutturata, anche se con modalità differenti: in Italia, l'unione dei comuni, già prevista dalla legge 142/90, non aveva trovato applicazione diffusa fino ad oggi, quando è assunta a soluzione ideale verso la semplificazione (anche in modo coercitivo, obbligando i comuni più piccoli all'unione di competenze); ma anche in Francia, dove le esperienze di cooperazione sono certamente più avanzate, ma le diverse forme di agglomerazione nate negli ultimi vent'anni hanno determinato la necessità di una razionalizzazione degli enti e delle competenze, che dopo un ampio dibattito ha portato alla della legge del 16 dicembre 2010 di riforma delle *Collectivités territoriales*.

Diventa dunque di un certo interesse verificare le diverse forme di cooperazione *interistituzionale* o *intergovernativa* (orizzontale o tra più livelli amministrativi) codificate e gli obiettivi e finalità ad esse sottese. Se ad oggi hanno permesso l'attivazione di esperienze spontanee di collaborazione tra enti, da domani diventeranno la base istituzionale su cui fondare forme di cooperazione spinta, volte anche all'unione di enti pubblici, in particolare di quelli comunali.

Tra le modalità di cooperazione interistituzionale esistenti, l'organizzazione in strutture associative e agenzie e la sottoscrizione di patti o contratti sembrano le più diffuse (Bobbio, 2000).

Le *forme pattizie* implicano la sottoscrizione, da parte di più soggetti

<sup>16</sup> Si tratta del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (in *Supplemento ordinario* n. 251 alla *Gazzetta Ufficiale - Serie generale*, n. 284 del 6 dicembre 2011), convertito con la legge 22 dicembre 2011, n. 214 recante: «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici».

pubblici, semipubblici o privati di atti di natura contrattuale in cui si definiscono la volontà, i tempi e l'impegno finanziario per perseguire un progetto comune. Le scelte pubbliche che si basano su questo approccio sono fondate sul consenso formalizzato, per cui traggono la loro legittimità dal consenso delle parti contraenti piuttosto che dall'autorità, e tale consenso risulta sottoscritto pubblicamente attraverso un patto o un contratto (Bobbio, 2000).

I *contratti* possono essere di due tipi: verticale, se coinvolgono autorità di livello territoriale differente (Regione, Provincia, Comune); orizzontale, se coinvolgono istituzioni territoriali o funzionali allo stesso livello. Più spesso sono contemporaneamente orizzontali e verticali, perché coinvolgono governi di livello diverso e istituzioni dello stesso rango territoriale (stato, regioni, autorità di bacino, province insieme a diversi comuni e diverse comunità montane, cfr. Bobbio, 2006). In Francia è la forma di cooperazione interistituzionale più diffusa, declinata in diverse forme a seconda dell'oggetto di riferimento: *Contrat de Plan Etat-Region* (CPER), *Contrat d'agglomération*, *Contrat de pays*, *Contrat de ville* (cfr. par. 2.3).

Gli *accordi* hanno un campo di applicazione privilegiato a livello locale e regionale, dove assumono un carattere innovativo. In Inghilterra sono gli strumenti privilegiati per l'attivazione di pratiche cooperative: in particolare, i *Multi Area Agreements* (MAA) intervengono su temi di interesse sovralocale, mentre i *Local Area Agreements* (LAA) sono accordi triennali in cui i partner, ovvero le autorità locali responsabili (*county councils* o *unitary districts councils* in genere), i rappresentanti locali del governo centrale (*Government Offices* o GO) e diverse agenzie pubbliche e private operanti su un territorio stabiliscono una serie di obiettivi da raggiungere sul territorio e possono accedere a finanziamenti statali specifici. In Italia si sono sviluppati nella forma dell'Accordo di programma e hanno portato a diverse forme di collaborazione, dalla formazione di agenzie di sviluppo alla partnership pubblico-privato, dagli accordi economici in settori particolari alla gestione associata di servizi (acque, rifiuti, ecc.).

A livello di quartiere o di regione urbana si riscontrano numerosi esempi di contratti innovativi e sperimentali con altri livelli territoriali e/o di governo, generalmente finalizzati allo sviluppo economico e alla rigenerazione urbana.

Lo scopo della cooperazione diventa dunque la principale determinante del tipo di accordo da intraprendere tra amministrazioni. In relazione agli obiettivi perseguiti, Cogno (1999) identifica cinque diverse categorie di cooperazione:

- a) cooperazione per l'utilizzo congiunto di personale e mezzi, attraverso accordi tra due o più enti per l'utilizzo di addetti o beni immobili;
- b) cooperazione strutturata e specializzata attraverso il ricorso a strutture esterne specializzate, dotate di autonomia gestionale, per lo svolgimento congiunto di determinati servizi (es. servizi socio-assistenziali o smaltimento RSU);

- c) cooperazione su singoli progetti e iniziative, senza creare nuove strutture ma attraverso accordi per il perseguimento di determinati progetti: in questo caso la cooperazione è limitata a un oggetto definito (promozione turistica, realizzazione opere pubbliche di interesse sovracomunale, ecc.);
- d) cooperazione per rafforzare l'azione amministrativa, attraverso modifiche drastiche delle strutture amministrative stesse (unioni o fusioni di comuni, intercomunalità) che preludono alla costituzione di modelli federali tra gli enti coinvolti;
- e) cooperazione per lo sviluppo locale, che avviene attraverso la messa a sistema di iniziative e progetti di sviluppo dell'economia locale, finalizzata sia ad una sistematizzazione delle progettualità a scala vasta, sia all'ottenimento di finanziamenti in ambiti diversi.

Queste categorie sono individuate in ordine di complessità crescente, per cui le prime tre richiedono per lo più forme di cooperazione di carattere tecnico. La cooperazione per rafforzare l'azione amministrativa e la cooperazione per lo sviluppo locale implicano invece capacità molto più ampie e strutturate, in cui la leadership politica ha un ruolo determinante. In particolare, si richiede una progettualità politica molto forte, attraverso la partecipazione attiva dei vari livelli di governo del territorio e dei diversi attori e interessi coinvolti (pubblici e privati), oltre al coinvolgimento della cittadinanza.

Bobbio (2000, 2002) riconduce queste cinque categorie a due principali forme di cooperazione:

- cooperazione *funzionale*, riguardante processi innescati intorno a una tematica specifica, a un obiettivo piuttosto che a un ambito territoriale specifico;
- cooperazione *strutturale*, quando i processi di governance assumono un carattere stabile ed implicano la creazione di organi istituzionali con ampie competenze.

A livello europeo e nazionale, è ormai diffuso un ampio ricorso alla cooperazione funzionale, di carattere transnazionale, interregionale e tra città, dovuta alle modalità di allocazione dei fondi strutturali e ad un processo di maturazione progressiva del concetto di cooperazione, da semplice partnership a effettivo coordinamento, fino all'assunzione della cooperazione territoriale come obiettivo dell'attuale periodo di programmazione (2007-2013). In particolare, si registra una notevole innovazione nell'ambito degli strumenti a servizio della governance comunitaria, sia attraverso l'utilizzo di metodi sperimentali come l'*Open Method of Coordination* (OMC)<sup>17</sup>, sia attraverso l'istituzione di un or-

<sup>17</sup> L'OMC, come già indicato nelle pagine precedenti, si usa al di fuori dei metodi comunitari ordinari di allocazione delle risorse dei Fesr, fa parte dei metodi di *soft-governance* e consiste nel fissare obiettivi, azioni e indicatori per la valutazione e il monitoraggio, che vengono utilizzati dagli Stati membri per il benchmarking e la valutazione dell'efficacia delle politiche. Per un approfondimento, cfr. Faludi (2004).

gano specificatamente preposto alla cooperazione tra soggetti di stati membri differenti, il *Gruppo europeo di cooperazione territoriale* (GECT). La nuova stagione delle Macro-regioni (Samecky, 2009; CoR, 2010), apre invece a modelli cooperativi di carattere strutturale, tesi ad attivare forme di cooperazione stabili e finalizzate ad attivare politiche di sviluppo condivise e ad ampio raggio.

A livello nazionale si riscontra un'ampia diffusione di modalità di cooperazione funzionale, tra cui la più diffusa è quella dell'accordo sancito attraverso forme pattizie. I patti sono generalmente definiti come integrativi, in quanto sottintendono un accordo tra diversi interessi per creare beni collettivi e porre le basi per lo sviluppo locale. Tuttavia, esiste la possibilità che i patti assumano una deriva opportunistica nel momento in cui rappresentano l'occasione, per le parti convenute, di dividersi i vantaggi della cooperazione per soddisfare le proprie esigenze senza apportare un effettivo beneficio collettivo. A scala territoriale, una deriva di questo genere si è riscontrata nell'ambito dei patti territoriali ex L. 662/1996, che spesso hanno rappresentato insiemi di progetti poco integrati, messi insieme all'insegna di idee guida poco strutturate, al solo scopo di ottenere il finanziamento (Colaizzo e Deidda, 2003 e 2004, Magnatti et al., 2005).

La cooperazione *funzionale* è avvenuta inoltre nell'ambito dei programmi complessi (dai Programmi integrati ai Prusst) attraverso accordi di programma quadro o intese istituzionali di programma (che riguardano, per l'appunto, un determinato programma di intervento), mentre la cooperazione *strutturale o istituzionalizzata* è avvenuta attraverso la formazione di sedi di concertazione fisse, tra cui le principali sono la Conferenza stato-regioni e la Conferenza stato-città o di associazioni nazionali finalizzate a svolgere attività di lobby presso il parlamento e il governo nazionale o regionale<sup>18</sup>.

Per evitare gestioni associate di tipo "condominiale" (De Luca, 2007; Lingua, 2009), se non vere e proprie derivate opportunistiche di patti, accordi e contratti, è necessaria la richiamata lealtà tra gli stakeholders coinvolti nel processo cooperativo, che si esplica attraverso alcuni elementi chiave:

- l'*integrazione* tra saperi, competenze, interessi;
- il *confronto* diretto tra tutti gli stakeholders interessati dal processo per definire una scelta *condivisa*;
- l'*accordo* tra gli stakeholders sulle soluzioni/politiche/progetti prescelti.

Sulla base di questi presupposti, nella congiuntura attuale si ren-

<sup>18</sup> Tra queste svolgono un ruolo decisivo nella difesa di determinati interessi territoriali l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCE), l'Associazione nazionale dei piccoli comuni italiani (ANPCI), l'Unione delle province italiane (UPI), l'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCME) che si fanno portatori rispettivamente degli interessi dei comuni, dei piccoli comuni (inferiori a 5.000 abitanti), delle province, delle comunità montane (cfr. Bobbio, 2002, p. 154).

de più che mai necessaria l'evoluzione da modalità di cooperazione funzionale, legate alla gestione di determinate competenze, a forme di cooperazione strutturale, in cui soluzioni, politiche e progetti volgono verso un quadro di coerenza di carattere sovralocale e condiviso.

Se gli strumenti a disposizione sono diversi e possono portare a forme più o meno strutturate di collaborazione, dalla semplice sottoscrizione di accordi, patti, contratti alla vera e propria unione di competenze, il cammino verso forme di cooperazione *strutturale* tese al governo coordinato del territorio non è facile né scontato: difficile da superare lo scoglio dei campanilismi, per cui le competenze di maggior peso (in particolare l'urbanistica e i lavori pubblici) diventano oggetto di estenuanti braccio di ferro tra le amministrazioni coinvolte nei processi di unione obbligatoria delle competenze al 2013 per i comuni tra 3.000 e 5.000 abitanti.

Di conseguenza, le numerose esperienze di pianificazione strategica, anche laddove siano state formalizzate da accordi e intese, presentano ancora loro luci e ombre (Fedeli e Gastaldi, 2004; Rur-Censis, 2007; Gastaldi, 2007; Calace, 2007; Sampaolo 2009), legati fondamentalmente alla difficoltà di apportare effettivi e importanti cambiamenti nel governo del territorio, comunque gestito a livello comunale. «Pur in presenza di un decentramento di funzioni e di responsabilità amministrative e decisionali, sembra mancare nelle nostre città la capacità di costruire una visione e un progetto collettivo. Il decentramento di funzioni alla periferia è divenuto un fine in sé e non il mezzo per realizzare obiettivi di competitività e di vivibilità; la pianificazione strategica urbana giunge da noi con quasi venti anni di ritardo sulle prime esperienze internazionali e, dopo un quinquennio o poco più di sperimentazioni importanti, a partire da quella di Torino, sembra quasi esaurirsi in retoriche scontate e in iniziative realizzate solo al fine di ottenere provvidenze pubbliche; il necessario adeguamento istituzionale alle nuove realtà territoriali e ai processi spontanei di metropolizzazione non decolla, nonostante l'ampia flessibilità legislativa e l'indicazione costituzionale per le tre aree metropolitane maggiori» (Camagni, 2012).

Se a livello metropolitano la pianificazione strategica non decolla, alcune significative esperienze di pianificazione intercomunale stanno maturando nel Veneto (Piani di Assetto del Territorio Intercomunale – PATI), in Emilia-Romagna e in Toscana (Piani strutturali coordinati). Si tratta, tuttavia, di esperienze ancora lontane da vere e proprie unioni di comuni in cui i comuni delegano tutte le funzioni (in particolare il governo del territorio) all'organismo intercomunale. Più numerosi sono, piuttosto, i percorsi “altri”, che nascono da condizioni territoriali specifiche (domande di sviluppo o istanze di conservazione, esistenza di interazioni tra reti di attori o stimolo da parte delle amministrazioni sovra locali) e portano verso forme associative differenziate e con diversi livelli di formalizzazione (Marangoni e Marchigiani, 2006).

Esperienze che, in tempo di crisi, rappresentano oggi il bagaglio di buone pratiche per esplorare, in Italia, forme di cooperazione *strutturale* legate al governo del territorio e alla gestione finanziaria dell'or-

ganismo intercomunale. Modalità che sono invece di uso corrente in altri paesi: governo del territorio e gestione finanziaria, infatti, sono le uniche due competenze obbligatorie attribuite a tutte le forme di agglomerazione previste dall'ordinamento francese.

Alla luce delle definizioni e del quadro delineato, diventa di un certo interesse comprendere le modalità con cui la governance – intesa come cooperazione tra enti e tra soggetti portatori di interessi – si è tradotta in rapporti istituzionali di governo del territorio, in Italia e in realtà contermini.

In particolare, in un sistema di pianificazione territoriale, interessa la trasposizione dei risultati della governance cooperativa in atti di governo del territorio, ovvero come si formalizzano gli accordi, a livello regionale, per una efficace rispondenza alle esigenze del territorio.



### *2.1 Quale regione? Il territorio istituzionale e il suo governo*

Negli ultimi decenni, come abbiamo prima letto, le politiche dell'UE, oltre al naturale dialogo tra gli Stati membri, hanno perseguito sempre più un rapporto diretto con le Regioni: non essendo tuttavia possibile defraudare gli Stati delle loro potestà l'UE lascia libero il dialogo e la possibilità di organizzarsi sotto forma di accordi cooperativi, prima con programmi specifici, ora nell'ambito dell'obiettivo della cooperazione territoriale.

Da più di due decenni, sia le politiche di sostegno europeo (che obbligano a definire strategie cooperative tra enti per accedere a canali finanziari comunitari), sia il continuo restringimento delle risorse pubbliche locali (velocizzato dalla crisi finanziaria internazionale) tendono ad attivare forme cooperative volontaristiche che tendono ad identificare il "giusto ambito" territoriale di riferimento entro cui inscrivere politiche di sviluppo economico-sociale e di governo del territorio. La nuova stagione sembra nascere dalla presa di coscienza che la cooperazione tra territori può anche essere non istituzionale, e può non essere solo di gestione associata di servizi comuni; e che esiste una terza modalità di cooperazione più libera ed aperta, quella legabile alla cooperazione volontaria per definire atti di pianificazione e di programmazione. Cioè una cooperazione di scopo.

Interrogarsi sul principio di intervento dei fondi UE significa interrogarsi sul livello più adeguato e più capace per "accomodare" interessi territoriali diversi con gli attori portatori di interessi diversificati e, sovente, anche divergenti. Nella immagine più recente questo livello è stato da alcuni indicato in quello regionale, essendo questo «il luogo istituzionale abbastanza vicino al territorio per riuscire a coglierne le suggestioni e le proposte, e abbastanza lontano per non appiattirsi su ogni singola, specifica increspatura della domanda di territorio e quindi capace di concorrere allo sviluppo locale, ma con un'opportuna mediazione» (Barca, 2006:104).

Il dibattito è, tuttavia, ancora aperto e le pratiche, cui fare riferimento per discernere alcune utili indicazioni sulle quali misurare una possibile proposta operativa, non numerose; mentre diffusa è la convinzione che nell'assetto giuridico e normativo italiano, almeno fino alle recenti modifiche costituzionali del 2001, la Regione e lo stesso spazio regionale erano considerati come soggetti politici deboli, sia nei



confronti del governo centrale, sia nei confronti di quelli locali. Oggi le regioni rappresentano uno spazio che ha il respiro e l'autorevolezza di legiferare autonomamente, seppur in cornici normative europee e nazionali, e di interconnettere le politiche spaziali con le politiche della programmazione dello sviluppo.

Nella forma organizzativa italiana, lo spazio regionale tende a coincidere con quello delle Regioni istituzionali, per una serie di motivi storici e contingenti, che nell'economia di questo contributo non è il caso di trattare, ma (forse sarebbe il caso di dire due parole di sintesi) che certamente pongono dei problemi vista l'attuale articolazione territoriale del sistema regionale italiano (Ruffolo, 2009). Tuttavia, il ruolo di questo ente intermedio è stato rivalutato sia in ambito europeo, sia nel dibattito e nelle più recenti esperienze: ad oggi si può affermare che lo spazio regionale sia quello meglio attrezzato e meglio posizionato a sostenere forme esplicite di cooperazione territoriale nella complessa articolazione del sistema istituzionale italiano e della scala dei problemi del territorio contemporaneo.

L'affermazione poggia su tre assunti:

- i. la regionalizzazione delle politiche europee, specialmente nella stagione della programmazione dei Fondi strutturali 2000-06 e con più evidenza in quelli del periodo 2007-2013, che vede le Regioni istituzionali assolvere un ruolo di "attivatori di processi" di territorializzazione delle politiche con forme esplicite di indirizzo e coordinamento sia per gli attori istituzionali che per i portatori di interessi non istituzionali;
- ii. la modifica dell'assetto istituzionale italiano nel 2001, che ha consolidato un processo di neoregionalismo ridefinendo il ruolo delle Regioni istituzionali, affidando loro competenze legislative concorrenti in molte materie tra cui – per quanto qui interessa – quella del governo del territorio, ma al contempo disegnando un diverso assetto nelle relazioni intergovernative tra governo centrale e governi locali fondato sulla filiera della "leale collaborazione";
- iii. l'"europeizzazione" della programmazione economica e conseguentemente della parte strategica della pianificazione territoriale e, o meglio l'assoluta necessità, per chiunque tracci politiche spaziali di medio periodo (che non siano "semplicemente" politiche regolative), di dover far conto o di dover intercettare gli input e i canali finanziari originati nell'UE e veicolati non solo attraverso i Fondi strutturali, ma in diverse politiche, strategie e direttive comunitarie.

Quest'ultimo punto è un passo cruciale, non tanto perché nessuna politica spaziale circoscritta ad un ambito territoriale può attualmente fare a meno dell'influenza delle politiche europee, quanto perché intercettare politiche e relativi flussi finanziari provenienti dall'UE in-  
nesta, nei modelli di costruzione delle politiche locali, una propensione d'azione orientata al progetto. Si allenta, quindi, la classica impo-

stazione regolativa della pianificazione di sistema, fatta per livelli di competenza e attuata tramite forme di conformità a cascata in territori istituzionali dati, in favore di una pianificazione sistemica dove diversi attori sono obbligati a collaborare, elaborando veri e propri progetti di spazio in territori i cui confini sono “a geometria variabile”, cioè legati a problemi da risolvere o a potenzialità locali da attivare, anche in forma competitiva, in più ampie reti globali di competizione e, in maniera quantomeno concertata, predisporre dei crono-programmi d'azione che recuperano la cognizione del tempo, in genere assente nella classica pianificazione di sistema.

Qui sorge il nodo più significativo nell'attuale stagione della pianificazione. Chi meglio può sostenere un impianto d'azione fatto di concorrenzialità e di “adattamento” veloce agli input della programmazione economico-finanziaria che trova le sue origini nell'UE? O meglio chi può sostenere l'europeizzazione delle politiche spaziali in un approccio di coesione territoriale?

A nostro avviso lo può fare solo il livello spaziale regionale, purché “deistituzionalizzi” il tradizionale strumento regionale della pianificazione di sistema, favorendone la sua evoluzione in strumento di regia aperto all'incrocio sia delle istanze che provengono dal territorio, sia agli input europei. In Italia solo questo livello istituzionale, dopo le modifiche costituzionali del 2001, ha la forza (ma probabilmente non ancora l'autorevolezza) di attivare e sviluppare ogni possibile pratica di coordinamento intergovernativo e multilaterale sia verticale tra i livelli istituzionali, da quello europeo a quello locale, cui compete (per il principio della sussidiarietà) la formulazione e la messa in opera delle decisioni attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica; sia orizzontale infra-territoriale e infra-attoriale. Solo così, infatti, è possibile generare una nuova *governance* territoriale, da più parti reclamata.

Questa evoluzione è oramai necessaria, si pensi solo a due temi centrali per lo spazio regionale contemporaneo: la questione paesaggistica inerente la *Convenzione Europea del Paesaggio*, cui sono coinvolti direttamente le comunità locali e quelle istituzionali, a qualsivoglia livello esse appartengano; e il tema delle grandi infrastrutture, le cosiddette *Trans European Network*, che vedono anch'esse l'interconnessione degli interessi locali diffusi con quelli globali e di assetto del territorio europeo. Entrambi richiedono una visione strategica spaziale intorno alla quale dovrebbe essere costruito, in forme negoziali e pattizie e con modalità aperte di partecipazione per tutti gli interessi (anche quelli diffusi), un comune progetto di spazio territoriale o meglio un comune progetto di territorio (De Luca e Clementi, 2008).

Rispetto al ruolo delle regioni come snodo nell'ambito della applicazione dei principi della *governance* cooperativa, risulta di un certo interesse verificare la trasposizione dei principi di *governance* territoriale e di sussidiarietà in alcuni stati europei che manifestano culture e modelli diversi di cooperazione. Si tratta di evidenziare le modifiche e gli aggiustamenti che intercorsi negli ultimi anni sia a livello amministrativo che nell'ambito dei sistemi di pianificazione, con uno specifico

riferimento al ruolo assunto dalle regioni e dai rispettivi strumenti di pianificazione e programmazione.

Nei paragrafi successivi saranno dunque presi in considerazione gli ordinamenti e i sistemi di pianificazione di alcuni stati europei, con uno sguardo ai diversi modelli cooperativi che li improntano, per verificare le modalità di cooperazione attive e le prospettive di cooperazione sia nell'ambito del proprio contesto nazionale, sia nel più ampio panorama della cooperazione territoriale europea.

## **2.2 Il sistema della cooperazione interistituzionale francese e il ruolo delle regioni**

### **Le forme di interazione nel sistema istituzionale**

L'organizzazione istituzionale francese, strutturata in forme di associazione a geometria variabile, determina pratiche di *aménagement du territoire* che si intersecano e si sovrappongono a quelle della pianificazione istituzionale di stampo comunale e regionale. Alla luce delle difficoltà emerse in vent'anni di pianificazione sovracomunale e regionale, risultano di un certo interesse le riforme prefigurate dalla commissione Balladour (2009) e le proposte di legge derivate, che intendono razionalizzare il sistema dell'intercomunalità e potenziare il ruolo dell'ente regionale.

In un sistema fortemente centralizzato come quello francese, lo Stato si è fatto propulsore di pratiche cooperative fin dalla seconda metà del secolo scorso, mosso dalla difficoltà di avere un gran numero di comuni. Tuttavia, con l'avanzare del tempo e delle esperienze, sono maturate forme di intercomunalità di diversa natura, che hanno portato alla formazione di regioni funzionali rispondenti non solo alle esigenze di gestione associata dei servizi, ma soprattutto alla necessità di affrontare in modo integrato e ad una scala pertinente le questioni legate al governo del territorio e allo sviluppo locale

Le forme istituzionali della cooperazione, definite come Enti pubblici di cooperazione intercomunale volontaria (EPCI), sono distinte a seconda delle modalità del loro finanziamento in EPCI senza fiscalità propria e a fiscalità propria<sup>1</sup>. A queste forme di cooperazione "di gestione", legate per lo più ai servizi e che vantano una storia di più di un secolo, si affiancano gli EPCI a fiscalità propria, che recepiscono parte degli introiti fiscali dei comuni membri (*Communautés de Commu-*

<sup>1</sup> Tale divisione comporta anche una differenziazione delle competenze. Gli EPCI senza fiscalità propria comprendono i *Syndicats de Communes* a vocazione unica o multipla (SIVU, SIVOM), raggruppamenti di comuni anche non limitrofi finalizzati a gestire in forma associata un servizio d'interesse comunale (energia, acque, rifiuti, attività scolastiche ed extra-scolastiche) e i *Syndicat Mixtes*, che prevedono forme di concertazione con enti di carattere sovralocale (Département, Regione) simili all'Accordo di Programma italiano.

nes, *Communautés d'Agglomération, Communautés Urbaines*). Tali forme di intercomunalità a fiscalità propria si diffondono alla fine degli anni Novanta, promosse sia attraverso leggi relative all'ordinamento degli enti locali, sia attraverso provvedimenti relativi agli strumenti di governo del territorio, che mettono profondamente in discussione l'organizzazione dei poteri territoriali e il ruolo stesso dello stato. Attraverso diversi dispositivi legislativi, lo stato si propone infatti di (Cour des Comptes, 2005):

- sviluppare quadri di cooperazione che sopprimeranno la eccessiva frammentazione in piccoli comuni, soprattutto nelle aree urbane, attraverso la definizione dell'interesse comunitario e delle reciproche competenze<sup>2</sup>;
- sviluppare progetti di territorio attraverso orientato allo sviluppo sostenibile e destinati a potenziare le qualità del territorio e a rafforzare le reciproche interdipendenze tra città e aree rurali, attraverso gli strumenti dei Pays e delle Agglomeration<sup>3</sup>;
- disporre di strumenti di pianificazione territoriale maggiormente complessi, gli *Schémas de Cohérence Territoriale* (SCOT), legati alla formazione di quadri di coerenza e di visioni condivise che esulino dai confini comunali<sup>4</sup>.

La realizzazione di questi obiettivi, e dunque il successo dell'intercomunalità, è dovuto fondamentalmente alle forme di incentivazione propugnate a livello centrale, in particolare agli incentivi finanziari e legati alle competenze.

La principale misura finanziaria fa capo alla legge 22 luglio 1999, che prevede per le associazioni intercomunali il raddoppio della *dotation globale de fonctionnement* (DGF), contributo per abitante versato sulla base del coefficiente d'integrazione fiscale (*coefficient d'intégration fiscale* - CIF)<sup>5</sup>. attraverso questi strumenti lo Stato promuove la creazione e il potenziamento delle strutture intercomunali con trasferimenti specifici loro rivolti (Dotazione di Intercomunalità), più elevati più aumenta il livello di integrazione fiscale e di competenze attribuite. Questa "carota" fiscale è stata talvolta indicata come ragione principale del successo dell'intercomunalità in Francia (Ricci, 2007; Negrier, 2005).

Inoltre, la legge Chevènement introduce la possibilità per l'associazione intercomunale di optare per il regime fiscale della *Taxe Profes-*

<sup>2</sup> Legge 22 luglio 1999 relativa al *renforcement de la coopération intercommunale*, completata dalle leggi del 22 febbraio 2002 del 12 luglio 2004 relative rispettivamente a *la démocratie de proximité* e *aux libertés et responsabilités locales*.

<sup>3</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire - LOADDT del 25 giugno 1999.

<sup>4</sup> Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain - SRU del 13 dicembre 2000, e successiva legge urbanisme et habitat del 2 luglio 2003.

<sup>5</sup> La DGF è calcolata in funzione del rapporto tra il CIF della agglomerazione e il CIF medio delle agglomerazioni francesi. Di conseguenza, più una comunità è integrata rispetto alle altre, più la sua dotazione aumenta.

## L'intercomunalità in Francia

(a cura di Ida Ricci)

Com'è noto, il frazionamento comunale francese ha un carattere assolutamente eccezionale in Europa: sono più di 36mila *les Communes*, per la gran parte sotto i 2.000 abitanti. La necessità di una cooperazione tra comuni per la gestione dei servizi pubblici si pone con forza alla fine dell'800. Nel 1890 sono istituiti i *Syndicats de Communes* a vocazione unica, cioè strutture associative a cui i comuni delegano una sola competenza, che ancora oggi esistono (detti SIVU). Si tratta di una fase di "intercomunalità primitiva" che va oggi sotto il nome di "intercomunalità associativa o di gestione" (Cour des Comptes, 2005). Questa forma di cooperazione è completata da due formule supplementari: i *Syndicats mixtes* (a cui possono aderire oltre ai comuni, la Regione, il Dipartimento e le strutture intercomunali) creati nel 1955 e i SIVOM creati nel 1959 (*Syndicats de Communes* a cui sono delegate più competenze).

La svolta si ha nel 1959 con l'istituzione dei *Districts*, poi nel 1966 con le *Communautés Urbaines*, per le agglomerazioni di più di cinquantamila abitanti. Queste strutture intercomunali sono enti pubblici (*Etablissements Publics de Coopération Intercommunale* o EPCI) che possono prelevare tasse. Si tratta quindi di una intercomunalità "federativa" o a "fiscalità propria" o ancora "di progetto" (*Ibidem*), poiché si instaura l'idea di una comunità di progetto e di solidarietà.

Negli anni '70, mentre in Belgio si riesce a condurre una drastica riduzione del numero dei comuni tramite fusioni, la Francia vede lo scacco eclatante della Loi Marcellin (1971). Proliferano e si affinano invece le formule federative di cooperazione intercomunale: nel 1970 si dà la possibilità ai comuni rurali di creare dei *Districts*, nel 1983 s'istituiscono i *Syndicats d'Agglomérations Nouvelles* (specifici per le nuove operazioni urbanistiche), nel 1992 si creano le *Communautés de Communes* (per le aree rurali) e le *Communautés de Villes* (per le aree urbane).

«Da 15 anni due approcci allo sviluppo territoriale si sono sovrapposti. Il primo è un approccio istituzionale (Legge del 6 febbraio 1992 e Legge del 12 luglio 1999 detta Chevènement). Si tratta in questi casi di favorire il raggruppamento di comuni in EPCI a fiscalità propria al fine di elaborare e condurre insieme un progetto comune di sviluppo e di pianificazione spaziale. Con delle dotazioni budgetarie specifiche, lo Stato dà il suo sostegno decisivo all' "intercomunalità di progetto" [...]. L'approccio ha dato priorità alla creazione di una dinamica di associazione dei Comuni rispetto alla pertinenza dei perimetri, anche a rischio di rendere inevitabile la creazione di altri territori di progetto più adeguati per gli obiettivi di sviluppo e di pianificazione.

Parallelamente un secondo approccio "operativo" è stato messo in atto. È fondato sulla cooperazione volontaria, più elastica e più aperta, delle collettività e degli EPCI coinvolti; ha dato la priorità alla pertinenza del territorio riguardo agli obiettivi di sviluppo e pianificazione. È con questo spirito che la Legge del 4 febbraio 1995 ha istituito i *pays* e le *agglomérations* come territori di progetto [...].

Ai territori sopracomunali che risultano da questi due approcci si aggiungono i perimetri di studio e di pianificazione dello spazio. Gli *Schémas de Cohéren-*

ce Territoriale (SCOT), creati dalla Legge del 13 dicembre 2000 (Loi Solidarité et Renouvellement Urbain) hanno come oggetto di stabilire una diagnosi in materia di sviluppo economico e di pianificazione spaziale, ma anche di definire un progetto di pianificazione e di sviluppo sostenibile, nonché di garantire la coerenza delle pianificazioni settoriali» (Cour des Comptes, 2005:174, trad. italiana a cura dell'autrice).

Ecco perché la "Carta dell'intercomunalità", la rappresentazione cartografica dei territori di cooperazione intercomunale, appare alquanto complessa. Se EPCI, Pays e Agglomération e SCOT sono strumenti molto diversi, ognuno di questi a suo modo genera un perimetro diverso di cooperazione.

### ***Gli Etablissements Publics de Coopération Intercommunale***

Gli EPCI sono dei raggruppamenti di Comuni che hanno per oggetto l'elaborazione di «progetti comuni di sviluppo in seno a perimetri di solidarietà». Sono enti pubblici amministrativi con le seguenti caratteristiche: sono dotati di personalità morale e d'autonomia finanziaria; sono amministrati da organi propri; reclutano il proprio personale e assicurano la gestione dei servizi; prendono decisioni amministrative (sottomesse al controllo di legalità del prefetto e della giurisdizione amministrativa); i lavori che realizzano sono lavori pubblici. Fermo restando l'obbligo di contiguità e l'assenza di enclaves, gli EPCI si distinguono in:

- EPCI senza fiscalità propria, che sussistono di contributi che gli sono versati dai membri: *Syndicats de communes* (SIVU e SIVOM) e *Syndicats mixtes* (a cui partecipano Comuni e altri enti locali);
- EPCI a fiscalità propria, che fissano e percepiscono alcune (parti di) tasse: *Communautés de Communes* (che non hanno limiti di popolazione), *Communautés d'Agglomération* (dimensione superiore a 50mila abitanti compreso almeno un comune di più di 15.000 abitanti o il capoluogo di dipartimento o il comune principale del dipartimento), *Communautés Urbaines* (dimensione superiore a 500mila abitanti) e *Syndicats d'Agglomération Nouvelle* (formule temporanee specifiche per le grandi opere di urbanizzazione). Le formule dei *Distritcs* e le *Communautés de villes* non esistono più dal 2002<sup>1</sup>. Ogni Comune può appartenere ad un solo EPCI a fiscalità propria.

### ***I Pays e le Agglomérations***

«Quando un territorio presenta una coesione geografica, culturale, economica o sociale, alla scala del bacino di vita o di lavoro, i comuni e gli EPCI a fiscalità propria che lo compongono hanno vocazione a raggrupparsi in Pays. Il Pays costituisce il quadro di elaborazione di un progetto comune di sviluppo sostenibile destinato a potenziare le qualità del territorio e a rafforzare le solidarietà reciproche tra città e spazi rurali. Questo progetto prende forma in una *Charte de développement du Pays*» (L. 95-115, art. 22). Lanciati dalla cosiddetta legge Pasqua (dal nome del Ministro promotore) del 1995, relativa alla *orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, i Pays affondano le radici negli anni '70 in alcune esperienze di cooperazione interistituzionale. La successiva legge Voynet (L. 99-533 del 25 giugno 1999 d'*orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* - LOADDT)



introduce alcune disposizioni di grande interesse, tra cui la possibilità per i Pays di "contrattualizzare". Dotandosi di una forma giuridica (per esempio creando i *Syndicats de Communes*), i Pays elaborano un programma di azioni pluriennale e ne determinano le modalità di messa in opera nel *Contrat de Pays*, che serve di base alla negoziazione con lo Stato e la Regione per inserire le azioni nel *Contrat de Plan Etat-Region* (quindi ottenere finanziamenti)<sup>2</sup>. Come i Pays, le *Agglomérations* (aree urbane con almeno 50mila abitanti e uno o più comuni di più di 15mila abitanti) possono "contrattualizzare". In questo caso sono gli EPCI competenti in materia di pianificazione territoriale e sviluppo economico a costruire il *Contrat d'Agglomération*.

### **Lo strumento per la pianificazione intercomunale: lo Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)**

Gli SCOT sono strumenti urbanistici che sostituiscono dal 2000 gli *Schémas Directeurs* (SD), creati nel 1967 dalla *Loi d'Orientation Foncière* (Legge LOF). Al contrario dei vecchi SD, che erano strumenti essenzialmente di regolazione dell'uso dei suoli, gli SCOT hanno un carattere strategico: vi si definiscono i grandi orientamenti per lo sviluppo dell'agglomerazione e le priorità per le politiche settoriali locali. Gli SCOT sono elaborati, approvati e messi in opera da un EPCI o da *Syndicats mixtes*. Lo SCOT non corrisponde solitamente al perimetro di un solo EPCI già esistente (si creano quindi dei *Syndicats ad hoc*) generando così nuovi perimetri di cooperazione intercomunale. Questo fenomeno di non corrispondenza ha una serie di motivi<sup>3</sup>:

- i perimetri degli SCOT sono liberamente fissati dagli eletti (devono essere tuttavia territori contigui e senza enclavi), quindi il perimetro è frutto di un compromesso politico di livello locale;
- la "regola dei 15 km": i comuni nel raggio di 15 km da un agglomerazione, ai sensi statistici, di 15mila abitanti dotata di SCOT che non aderiscono a questo strumento sono sottoposti a *constructibilité limitée* (non possono edificare nelle aree naturali e di futura urbanizzazione)<sup>4</sup>; ciò implica che numerosi comuni anche non facenti parte dei un EPCI aderiscano allo strumento
- per ragioni di "tradizione" urbanistica: alcuni SCOT riprendono il vecchio perimetro dei SD.

Si configurano così più tipi di SCOT: quelli che corrispondono ad un EPCI esistente; quelli che coprono una *aire urbaine* o che coprono una regione urbana (ovvero più *aires urbaines*).

<sup>1</sup> Loi 2002-76 du 4 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

<sup>2</sup> Il perimetro e la creazione sono fissati con *arrêté* del Prefetto di Regione (ovvero il prefetto di dipartimento del capoluogo di regione), ma in base a quanto proposto dai Comuni e dopo parere dei Consigli regionali e dei Consigli dipartimentali (*Conseils généraux*).

<sup>3</sup> Ministère de l'Équipement, "Démarche SCOT-temoins - Éléments de synthèse nationale", 2005. Dei 16 SCOT analizzati solo 4 corrispondono a un EPCI esistente (2 CC e 2 CA).

<sup>4</sup> La regola è stata modificata e "addolcita" dalla legge *Urbanisme et Habitat* del 2003, in particolare dando possibilità di deroga ai Comuni con l'accordo del Prefetto.



*sionnelle Unique* (TPU), che permette la ripartizione delle spese e degli introiti fiscali fra i comuni dell'agglomerazione. La TPU attenua la concorrenza tra i comuni sull'accoglienza delle imprese e facilita la messa in opera di una politica economica intercomunale. Inoltre, gli EPCI a fiscalità propria riversano ai Comuni membri una Dotazione di Solidarietà Comunitaria, il cui fine è compensare l'abbassamento degli introiti di alcuni comuni più ricchi dovuto all'associazione fiscale.

Quanto alle competenze, la definizione dell'interesse comunitario<sup>6</sup> è posta alla base della costituzione delle agglomerazioni di comuni, e ne condiziona i principi fondamentali di specialità, esclusività<sup>7</sup> e sussidiarietà. Se l'interesse comunitario deve essere definito con precisione nell'ambito dello statuto intercomunale (*pacte statutaire*), il legislatore nazionale prevede due competenze obbligatorie per le EPCI a fiscalità propria: *développement économique* e *aménagement de l'espace*.

Nell'ultimo decennio le competenze delle associazioni intercomunali hanno conosciuto una forte evoluzione, ravvisabile sia nell'aumento dei settori di intervento (AdCF, 2007), sia nella ridefinizione delle competenze trasferite via statuto alle associazioni intercomunali per evitare doppij e sovrapposizioni (Cour des Comptes, 2008), in applicazione della legge 809/2004<sup>8</sup>.

Nell'arcipelago di competenze, le forme di cooperazione che maturano in ambito intercomunale sono riconducibili fondamentalmente alla cooperazione di gestione e alla cooperazione di progetto. La cooperazione di gestione riguarda per lo più forme di gestione associata di servizi a rete (acqua, energia, smaltimento rifiuti ecc.) e di prossimità, sia locali che di carattere intercomunale (strutture sportive, sistema scolastico e sanitario ecc.). Si tratta della forma-base di cooperazione, che in genere non richiede un EPCI a fiscalità propria (*Syndicats de Communes* o *Syndicats mixtes*). Tuttavia, la forma di cooperazione più diffusa è quella dell'EPCI a fiscalità propria, sia per usufruire delle agevolazioni e degli incentivi fiscali, sia per sviluppare un governo integrato dell'area vasta. In questi casi, oltre alla intercomunalità di gestione, l'agglomerazione è finalizzata ad attivare forme di cooperazione di progetto, legate al perseguimento di progetti comuni di sviluppo economico e di

<sup>6</sup> Il concetto di interesse comunitario è stato introdotto dalla legge 6 febbraio 1992 per le *communautés de communes* ed è stata estesa alle *communautés d'agglomération* e alle *communautés urbaines* dalla legge 12 luglio 1999, per suddividere l'esercizio di una competenza tra l'EPCI a fiscalità propria e i comuni che lo compongono.

<sup>7</sup> Il principio di specialità stabilisce che gli EPCI possano intervenire solo nel campo di competenze che sono state trasferite dai comuni nell'ambito dello statuto e all'interno del loro perimetro, al contrario del Comune che ha competenze generali. Il principio di esclusività stabilisce che i Comuni si privino ad effetto immediato delle competenze che hanno trasferito agli EPCI su base statutaria.

<sup>8</sup> La legge n. 2004-809 del 13 agosto 2004 relativa alle *liberté e responsabilité locali* apporta alcune precisazioni in merito al perimetro, al funzionamento e alle condizioni di esercizio delle competenze intercomunali. Si stabilisce una proroga di due anni per la definizione dell'interesse comunitario, che tra il 2006 e il 2007 ha portato molte associazioni a rivedere i propri statuti per ridefinire la ripartizione delle competenze.

governo del territorio derivanti proprio dalla obbligatorietà di affrontare questi temi a livello comunitario e, dunque, di delegare i poteri delle autonomie locali alla agglomerazione. Il termine “di progetto” non si riferisce quindi alla predisposizione di un singolo intervento, anche complesso, quanto alla definizione di un vero e proprio “progetto di territorio”. Progetto che generalmente non emerge nella fase di fondazione dell’agglomerazione intercomunale, ma la cui costruzione rappresenta proprio uno degli obiettivi della costituenda associazione intercomunale (Cour des Comptes, 2005), e che viene declinato in una serie di competenze che vanno dalla politica della casa alla protezione dell’ambiente, dai trasporti all’edilizia pubblica, dalle politiche sociali al turismo, con la tendenza a una intercomunalità sempre più “generalista” (AdCF, 2008a).

Il processo di agglomerazione dei comuni, fortemente voluto a livello centrale, rileva un notevole successo quantitativo<sup>9</sup> ma registra alcune questioni irrisolte relative alla coerenza dei perimetri, all’attribuzione delle competenze, ai costi dell’intercomunalità (sia per lo Stato, sia per i comuni che ne fanno parte), alla rappresentanza politica e alla trasparenza delle strutture (Cour des Comptes, 2005 e 2008; Ricci, 2007).

In particolare, la questione dei perimetri della cooperazione risulta fondamentale per la definizione di progetti di sviluppo coerenti: spesso il perimetro allo “spazio di solidarietà” risulta inadeguato rispetto alle dinamiche territoriali, sia in ambito urbano, dove si registrano sovrapposizioni di strumenti e frammentazione degli EPCI, sia in ambito rurale e montano, dove spesso gli EPCI hanno dimensioni ridotte e non sufficienti ad affrontare le questioni comuni. Tale inadeguatezza determina generalmente una gestione incoerente dei servizi al livello territoriale, con diseconomie di scala e costi aggiuntivi.

Considerata l’esperienza ormai pluridecennale dell’intercomunalità in Francia, il gap tra unità funzionali territoriali e perimetri di intercomunalità è generalmente riconducibile alla permanenza di perimetri di associazione storicamente determinati oppure ad equilibri politici consolidati. Di conseguenza, nelle aree urbane importanti i territori intercomunali sono raccolti intorno al comune capoluogo, cuore dell’agglomération, e si sviluppano solo in minima parte nella corona peri-urbana. Al contrario, proprio ai margini delle comunità di agglomerazione, non è raro che si formino delle comunità di comuni con scopi “difensivi” rispetto a una integrazione forzata nella comunità di agglomerazione stesso. Inoltre, dopo la riforma del 2004 che permette deroghe al principio di continuità territoriale, sono presenti anche casi di enclaves e “buchi” all’interno di agglomerazioni, dovute per lo più a disaccordi politici o su questioni economiche (Cour des comptes, 2005).

Questi casi ricordano che la creazione di una comunità di agglomerazione ha per motore degli uomini, in particolar modo gli eletti locali

<sup>9</sup> Nel 2008 il fenomeno dell’intercomunalità in Francia copre il 92% dei comuni e il 90 % della popolazione.

e in secondo luogo funzionari, tecnici, consulenti e rappresentanti dello Stato. La “predisposizione alla cooperazione” degli enti coinvolti è dunque necessariamente dovuta alle persone che la compongono, e dipende sia dalla posizione politica, sia dalla capacità dei singoli attori. Di conseguenza, è indiscusso che sia necessario un *leader* per costruire un progetto intercomunale consistente (Demazière, 2005) al punto che il desiderio di dominio, la capacità di mediazione e l'autorità di rappresentante dello stato, esercitati da una leadership sufficientemente forte, possono rappresentare fattori di successo di un processo di cooperazione più della presenza di una comunità di fatto o di obiettivi e valori condivisi (Négrier, 2005).

In questo quadro, risultano irrisolti i rapporti con gli altri livelli intermedi. L'azione del governo centrale ha proceduto per aggiustamenti successivi proprio per regolare i rapporti tra enti locali ed enti intermedi, in particolare i rapporti tra Dipartimenti e agglomerazioni, sia conferendo ai prefetti alcune prerogative, sia richiedendo una precisa definizione delle competenze esclusive e di quelle concorrenti.

In merito alla questione delle dimensioni delle agglomerazioni, ad esempio, la determinazione del perimetro degli EPCI spetta per legge ai prefetti dipartimentali, su proposta dei comuni aderenti. Tuttavia sembra che i prefetti stessi non si siano avvalsi sufficientemente delle loro prerogative per imporre perimetri adeguati alle questioni territoriali da affrontare, anche se non sono mancati i ricorsi giudiziari in merito (Cours des Comptes 2005). Queste difficoltà sono generalmente riconducibili alla questione più ampia dei rapporti tra enti intercomunali e dipartimenti, influenzati da diverse variabili (il contesto di creazione della comunità, il tessuto relazionale interno ed esterno, le disponibilità finanziarie, il colore politico) e improntate a modalità di interazione di diverso tipo, dai rapporti di carattere informale alla creazione di strutture istituzionali *ad hoc* (ad esempio per la gestione dei trasporti pubblici), passando attraverso un esteso utilizzo di strumenti contrattuali (AdCF, 2008b).

Un forte impulso alla cooperazione da parte dello stato centrale implica un rapporto irrisolto anche con le regioni: se la legge Chevènement cerca di delimitare i confini tra le competenze, i servizi e le risorse degli EPCI e dei loro comuni e tra questi ed enti sovraordinati (regioni e dipartimenti), in realtà le sovrapposizioni di strumenti e modalità di aggregazione creano visioni di sviluppo tra loro poco coerenti, se non contrastanti, che trovano una convergenza solo quando all'agglomerazione partecipano anche gli enti sovra locali, come nel caso dei Pays.

Inoltre, agli strumenti della pianificazione intercomunale si sovrappongono agli strumenti di pianificazione e programmazione intesi a regolare i rapporti tra stato e regioni e tra queste e gli enti locali.

### **La pianificazione regionale: strumenti e tendenze**

Alla complessità del sistema istituzionale francese corrisponde un altrettanto complesso sistema di pianificazione in cui lo stato assume un ruolo molto importante nella definizione di strategie di sviluppo,

cui gli enti sotto ordinati sono chiamati a conformarsi (cfr. tab. 1). In questo sistema, la pianificazione regionale non rappresenta che un tassello, in cui gli strumenti di pianificazione assumono un'importanza relativa e sempre minata dalla forte centralizzazione e dalla ascesa delle agglomerazioni e delle città metropolitane (cfr. tab 2).

Due sono i principali strumenti di programmazione regionale: il *contrat de plan État-Région*, creato dalla legge del 29 luglio 1982 di riforma della pianificazione, e lo *schéma régional d'aménagement et de développement du territoire* (SRADT) introdotto dalla *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* del 4 febbraio 1995 – detta Loi Pasqua – che integra l'articolo 34 della legge del 7 gennaio 1983, relativa

Institutions	Level	Role	Fields
Delegate ministry for Spatial Planning	National Ministerial	Decisional	General spatial planning policy
CIADT (Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire)	National Inter-ministerial Transversal	Decisional	Examines regional development and spatial planning general issues in order to prepare the government decisions.
DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)	National Inter-ministerial	Transversal and Sectoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prepares, promotes and coordinates the actions of the State in the field of spatial planning in an inter-ministerial perspective.</li> <li>- Synthesis of arbitrations and of proposals to the government in the field of spatial planning; leading of prospective studies on the evolutions of the French territory in the future in order to adapt State policies.</li> <li>- Interface between European cohesion policy, national policies interfering in spatial planning and development policies conducted from the local to the regional levels</li> </ul>
CNADT (Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire)	National	Consultative	Advices to the government for the policies elaboration of spatial planning and sustainable development policies
Prefect of Region (Named by the Government)  President of the Regional Council (elected)	Regional	Executive	Definition and execution of priorities in spatial planning and objectives through the "Contrat de Plan Etat-Region".
Prefect of Department (named by the government)  President of the General Council (elected)	Departmental	Executive	Definition and execution of priorities in spatial planning
Under-Prefect  Municipal council	Local	Executive	Definition and execution of priorities in spatial planning and objectives

Tab. 1 - Livelli di pianificazione e istituzioni competenti (Fonte: Espon 2007c:8).

Planning instruments	Aim and characteristics	Main responsibilities	Territorial coverage	Role and Duration	Binding
Document unique de programmation (DOCUP)	Coordination of national and regional development	State and Regional Councils	Region	Planning (7 years)	Coherence with EU orientations
Missions inter-ministérielles d'aménagement du territoire (MIAT)	To propose and to plan the future projects of the State in an inter-regional perspective.	State and Regional Councils	Interregional		
Schéma de services collectifs (SSC)	To identify the main regional needs in terms of services and equipments in 9 different fields: health, higher education and research, culture, transports of passengers, transports of goods, new technology, energy, rural and natural areas, sport	State	National	Prospective (20/25 years)	
Fonds national d'aménagement du territoire	National fund dedicated to spatial planning policies (partly finances the "CPER")	State	National	Funds	
Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADT)	Regional schemes that are dealing with all sectors of a regional interest. The 7 years regional contract (planning) between the central State and regional authorities is also dealing with different fields and involve different partners of the projects.	Regional Council	Regional	Prospective (20/25 years)	Coherence with SSC and DTA
Contrat de Plan Etat-Region (CPER)	Negotiation between the State and the regional authority council. It is partly composed of regional projects co-financed by the State and the Regions and partly by local projects, which are planned through the following contracts at local level.	State and Regional Council	Regional	Planning	Coherence with SRADT and DTA
Projet d'agglomération	Prospective document basis of the future 7 year contract, contrat d'agglomération. It is elaborated within an inter-municipal framework in association with a permanent local forum partly formed by members of the local civil society.	Urban inter-municipality	Agglomeration	Prospective (20/25 years)	Coherence with SRADT and DTA
Contrat d'agglomération	List of projects dedicated to urban areas of more than 50.000 inhabitants	Urban inter-municipality	Agglomeration	Planning (7 years)	Coherence with CPER

Planning instruments	Aim and characteristics	Main responsibilities	Territorial coverage	Role and Duration	Binding
Charte de Pays	Inter-municipal framework in association with a permanent local forum partly formed by members of the civil society. It is a prospective document supposed to be the basis of the future contract (contrat de pays)	Pays	Urban/rural or rural areas	Prospective (20/25 years)	Coherence with SRADT and DTA
Contrat de pays	Referred to rural or rural/urban areas, it concerns different local authorities, which are working together to elaborate projects (the projects are co-financed in the framework of the CPER with different types of partnerships).	Pays	Urban/rural or rural areas	Planning (7 years)	Coherence with CPER
Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	Spatial expression of the "projet d'agglomération". Indeed, the "projet d'agglomération" can be considered as a list of projects to be done in the future. The SCOT indicates where the projects should be located and how.	Urban inter-municipality or "Pays"	Agglomeration or rural association of communes	Town planning	Articulation to the PLU
Plan local d'urbanisme (PLU)	Land use plan	Inter-municipal or municipal	Local -Commune or agglomeration-	Town planning	Coherence with SCOT
Contrat de ville	Urban projects in the form of contract between the State, local authorities and their partners	Urban inter-municipality or urban commune	Local -Commune or agglomeration-	Planning (7 years)	Integrated in the contrat d'agglomération
Plan de déplacements urbains (PDU)	Local transport plans	Urban inter-municipality or urban commune	Local -Commune or agglomeration-(NUTS 4 or 5)	Planning	--
Grand Projet de Ville (GPV)	Global projects of social and urban development which aims to regenerate one or more neighborhoods through strong urban renewal interventions	Urban inter-municipality or urban commune	Local -Commune or agglomeration-(NUTS 4 or 5)	Town Planning (7 ans)	Integrated in the contrat d'agglomération
Pôles de compétitivité	Action to support the co-operation between firms, local authorities and universities	State Regions	Inter-regional Regional Local	Economic development	
Systèmes productifs locaux	Action to support local productive systems involving SMEs	Diverse (local/regional authorities, entrepreneurs)	Departmental Local	Economic development	
Réseau de villes	Network between medium-sized cities to reinforce the urban structure of certain part of the French territory. Launched at the beginning of '90s, they are now included in the CPER.	Urban communes	Interregional Departmental Local	Prospective / Planning	

Tab. 2 - Principali strumenti del sistema di pianificazione francese (Fonte: nostra elaborazione da Espon 2007c:9-10)



alla ripartizione delle competenze tra comuni, dipartimenti, regioni e stato<sup>10</sup> (Booth et al., 2007). Il *contrat de plan*, strutturato sulla base delle priorità di sviluppo stabilite dallo Stato nell'ambito di appositi documenti di indirizzo, è uno strumento di programmazione basato sulla negoziazione tra soggetti pubblici: autorità statali, regionali e locali a livello sub-regionale (con modalità che variano a livello locale). Lo *schéma régional d'aménagement et de développement du territoire* (SRADT), le cui modalità di redazione sono fissate dal decreto del 19 dicembre 2000, determina gli indirizzi di sviluppo sostenibile regionale a medio termine, basati su un apposito documento di analisi prospettica.

Lo SRADT è stato radicalmente modificato nei suoi presupposti dalla *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable* del 25 giugno 1999, detta *Loi Voynet*. Inizialmente concepito come una semplice declinazione dello strumento nazionale, lo *schéma national d'aménagement du territoire* (SNADT)<sup>11</sup>, nella sua forma attuale lo SRADT ha lo scopo di determinare un percorso complessivo di sviluppo regionale a medio e lungo termine, nonché di coordinare le politiche di sviluppo regionali facendo da snodo tra politiche nazionali e locali. La legge Voynet ne rafforza lo status di documento di pianificazione e ne amplia gli obiettivi<sup>12</sup>, elevandolo a momento di sintesi tra politiche pub-

<sup>10</sup> Mentre i *departements* sono enti territoriali facenti parte del sistema amministrativo francese fin dai suoi albori, dopo la Rivoluzione, le Regioni hanno origini molto più recenti. I primi, infatti, sono stati individuati dalla legge del 22 dicembre 1789 sulla base dei confini delle Province dell'Ancien Regime, il periodo monarchico precedente la Rivoluzione, e sono stati considerati come *Collectivités territoriales* (enti territoriali) dalla legge del 5 aprile 1884, durante la III Repubblica. Le regioni, invece, sono state riconosciute come enti territoriali dalla legge del 2 marzo 1982 e dalla successiva modifica costituzionale del 28 marzo 2003. Alle 26 Regioni (22 in Francia e 4 nell'Atlantico) sono riconosciuti quattro campi principali di competenze: l'economia e lo sviluppo economico, i trasporti (soprattutto ferroviari), il turismo e l'istruzione superiore (licei e formazione professionale degli adulti). Per un approfondimento, cfr. Deroye (2012).

<sup>11</sup> Lo *Schéma national d'aménagement et de développement du territoire* (SNADT) introdotto dalla *loi d'orientation pour l'aménagement du territoire* del 4 febbraio 1995, con la legge Voynet del 1999 è stato sostituito dagli *Schémas de services collectifs* (SSC), documenti di pianificazione nazionale relativi a nove settori di intervento pubblico (istruzione superiore e ricerca, cultura, sanità, informazione e comunicazione, trasporto passeggeri e merci, energia, territori naturali e rurali, sport). Concertati con le autorità regionali, gli SSC rappresentano la base per la realizzazione degli SRADT.

<sup>12</sup> Obiettivo generale dello SRADT è la definizione degli orientamenti fondamentali, a medio termine, dello sviluppo sostenibile del territorio regionale. A questo scopo, deve indicare «les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir, au sein de la région, au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté, au développement harmonieux des territoires urbains périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés, à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain, en prenant en compte les dimensions inter-régionales et transfrontalières». Inoltre, lo SRADT deve «veiller à la mise en cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales dès lors que ces politiques ont des incidences sur l'aménagement» Loi n. 148 du 29 juin 1999. art. 5.



bliche nazionali e locali e tra politiche regionali di carattere settoriale (Aubert, 2007).

A questo scopo, il legislatore prevede tre contenuti obbligatori dello SRADT: una relazione analitica sullo stato attuale del territorio regionale, che individui le potenzialità e i limiti di sviluppo economico, sociale e ambientale e tracci la prospettiva di sviluppo futuro per i prossimi 20 anni, individuando le implicazioni di carattere interregionale, nazionale ed europeo; un documento di programmazione che definisca le linee di sviluppo regionale per i successivi dieci anni e i principali obiettivi di sviluppo in coerenza con le politiche statali, di concerto con le autorità nazionali e locali<sup>13</sup>; un cartografia che rappresenti la traduzione spaziale delle scelte di sviluppo regionale<sup>14</sup>.

Per i suoi contenuti, lo SRADT risulta simile ad altri strumenti di pianificazione regionali previsti dal codice dell'urbanistica, come lo *Schéma directeur d'île de France* (SDRIF) per la regione parigina, il *Programme d'aménagement et de développement durable* (PADD) della Corsica, regione a statuto speciale, o gli *Schémas d'aménagement régional* (SAR) nelle isole atlantiche (Guiane, Guadalupe, ecc.). Tuttavia, se da un lato l'adozione di tali strumenti è subordinata alla verifica di coerenza con lo SRADT, dall'altro lato essi hanno una valenza giuridica maggiore rispetto allo strumento di pianificazione regionale: le loro prescrizioni hanno infatti il valore di direttiva (Directive territoriale d'aménagement - DTA) e di conseguenza hanno una portata normativa reale (Aubert, 2007). Al contrario, essendo lo SRADT uno strumento di pianificazione strategica, le sue prescrizioni hanno la valenza di semplici indirizzi, ma non è previsto che i documenti sotto-ordinati (PLU, SCOT) vi si conformino<sup>15</sup>. Un reale conformità è invece prevista con le previsioni di carattere nazionale, contenute negli *Schémas de services collectifs* (SSC).

Il carattere strategico dello SRADT, insieme alla non obbligatorietà di redazione, ha comportato una diffusione delle esperienze inizialmente debole ed essenzialmente retorica (Acadie e Datar, 2003). Oggi nove regioni hanno completato il loro strumento (e alcune sono in fase di revisione, come la Regione PACA - Provence Alpes Côte d'Azur), una decina hanno i documenti in corso di realizzazione, mentre l'*Alsace* rifiuta la sua predisposizione. Questa generale diffusione, oltre alla presa d'atto di problematiche di carattere regionale e interregionale impellenti, sembra dovuta soprattutto ad un cambiamento del ruolo

<sup>13</sup> L'iter di approvazione dello SRADT, in capo al Consiglio Regionale, prevede una ampia concertazione sia con lo Stato, sia con gli enti locali, nonché procedure per la partecipazione dei cittadini.

<sup>14</sup> A questi contenuti dello SRADT può essere aggiunto lo *schéma régional des transports* - SRT (piano regionale dei trasporti), redatto ai sensi della *loi d'orientation des transports intérieurs* (LOTI), del 30 dicembre 1982.

<sup>15</sup> A questo scopo, diventa interessante l'analisi dei dibattiti parlamentari che hanno portato alla definizione dello strumento: l'emendamento che prevedeva di rendere vincolanti per gli strumenti sotto-ordinati le previsioni dello SRADT è stato esplicitamente respinta dall'*Assemblée Nationale*.

dello strumento dopo il 2006, in ragione del rinnovamento dei *Contrat de plan État-Région* e delle direttive nazionali per la stagione di programmazione 2007-2013, che lega la ripartizione dei fondi alla definizione di strategie di carattere regionale.

### ***La riforma dell'assetto istituzionale e il ruolo strategico delle regioni***

La politica francese dell'*Aménagement du territoire* è tradizionalmente definita a livello centrale e copre l'intero territorio nazionale. Di conseguenza, la pianificazione regionale non è che un tassello di un complesso sistema all'interno del quale rappresenta, nei suoi esordi, un anello debole ed essenzialmente retorico, improntato da un'eterogeneità di interpretazioni e di declinazioni della concezione di sviluppo regionale (Acadie e Datar, 2003). Tuttavia, se si considera che ai sensi dell'art. 4251-1 al. 2 del Codice generale degli enti locali (*Code général des collectivités territoriales* - CGCT), l'attuazione dello SRADT può avvenire direttamente o attraverso pratiche contrattuali, è evidente che lo strumento privilegiato per garantire operatività allo SRADT sia stato fin dagli albori il *Contrat de plan État-Région* (CPER).

Nella definizione delle modalità di intervento e di finanziamento di tale strumento negoziale, le cui modalità sono ormai radicate nelle pratiche di programmazione concertata tra stato ed enti locali, è stato ribadito più volte il ruolo delle regioni e, dalla quarta generazione (2000-2007), delle loro competenze in materia di pianificazione: «Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), sous une forme de Projet Régional, deviendra le cadre de référence pour tous les partenaires associés. Son élaboration implique une réelle volonté de croiser les approches Etat-Région, pour aboutir à une base commune, et d'y faire participer le plus grand nombre» (Chèrèque, 1998:6).

Se la necessità di una concertazione migliore tra Stato e Regioni, in cui queste ultime possano avere una reale voce in capitolo, è ancora una affermazione di principio in questo periodo di iniziale redazione degli strumenti di pianificazione regionale, nel successivo periodo di programmazione dei fondi nazionali si prende atto della effettiva necessità di un legame reale tra le modalità di ripartizione finanziaria del CPER e lo SRADT. Dalla redazione del primo SRADT emerge infatti sia una presa d'atto del ruolo dello strumento e delle sue potenzialità per la programmazione territoriale e per la relativa ripartizione delle risorse economiche, sia la necessità – proprio in virtù di tale ruolo – di una ampia concertazione dello stesso a tutti i livelli, in particolare con i *départements* e le *grandes villes*<sup>16</sup>. Emerge inoltre la necessità di regolare i

<sup>16</sup> «Les SRADT devraient être conçus en tant que schéma pour la région-espace et non pour la région-institution, ce qui suppose que leur élaboration, animée par l'institution régionale, fasse l'objet d'une démarche partenariale avec les collectivités locales et les acteurs de la société civile, les préfets de région seraient étroitement associés à la préparation de ce qui deviendrait un document unique de prospective en région. Cette démarche partenariale constituerait un élément facilitateur de la négociation des contrats ultérieurs» (Ollivier e Castera, 2005:13).

rapporti tra regioni in caso di progetti di carattere interregionale (Ollivier e Castera, 2005), contemplati nell'ambito dei CPER ma per i quali non si registrano, al momento, strumenti di pianificazione territoriale in essere, anche se contemplati dal Codice dell'urbanistica (Art. L5621-1).

In ragione delle problematiche emerse, il *Contrat de plan* État-Région viene ribattezzato nel 2006 *Contrat de projet* État-Région in ragione della necessità di rinnovare lo strumento per legarlo maggiormente alle strategie di sviluppo preconizzate nell'agenda europea Lisbona- Göteborg (Diac, 2006)<sup>17</sup>. Per la quinta generazione (2007-2013) si prevede un forte rinnovamento dei contenuti e dei soggetti di riferimento dei *Contrat*. In particolare, il riferimento a progetti piuttosto che a piani indica un forte orientamento all'operatività nella definizione delle priorità di allocazione dei fondi, il cui principale interlocutore diventano le regioni<sup>18</sup> (Ollivier e Castera, 2005).

Nell'ambito della quinta generazione dei *contrat de plan*, diventati *contrat de projet*, le regioni paiono assumere un ruolo maggiormente strategico sia nella applicazione delle istanze di pianificazione di matrice europea (Espon, 2006d), sia nella programmazione nazionale della ripartizione dei fondi europei, laddove il riferimento a progetti rende implicito il loro inserimento in strategie di livello nazionale e regionale definite da specifici strumenti di pianificazione (gli SSC a livello nazionale, gli SRADT a livello regionale).

In particolare, il *contrat de projet* État-Région sarà chiamato a contribuire alla realizzazione degli obiettivi e delle strategie definite negli *schéma régional d'aménagement et de développement du territoire*, con un'ottica contraria rispetto all'attuale modello di trasferimento, basato sull'implementazione degli obiettivi di provenienza centrale.

Questo ruolo strategico della regione deriva dalla riforma amministrativa di inizio millennio, che ha portato alla Revisione costituzionale del 28 marzo 2003. Finalizzata al decentramento delle competenze, la revisione attribuisce alle Regioni il ruolo di *Collectivités territoriales* e conferisce loro un potere legislativo in merito alle loro competenze, ampliate dalla legge 13 agosto 2004, che attribuisce loro la possibilità di gestione dei fondi strutturali europei.

L'utilizzo della regione come istituzione chiave dello sviluppo viene ribadito anche nell'ambito della preconizzata riforma amministrativa, che prevede una razionalizzazione delle forme di cooperazione a tutti i livelli. L'atto zero della riforma è costituito dal Rapporto Baladour (2009), che prende il nome dal presidente del *Comité pour la réforme des*

<sup>17</sup> A questo scopo i *Contrat de Plan*, inizialmente strutturati su periodi di 8 anni, a partire dal 2007 assumono una cadenza settennale, per essere allineati con i periodi di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea.

<sup>18</sup> «Le partenariat avec les collectivités sera renforcé et assoupli. Les régions seront les interlocutrices privilégiées de l'Etat pour la préparation des contrats de projets. Les autres collectivités y seront associées. Par ailleurs, les ministères pourront contractualiser, hors contrats de projet, avec les collectivités dans le ressort de leurs compétences et selon des calendriers variés» (Diac, 2006:2).

*collectivités locales* istituito dal Presidente Sarkozy nel 2008 per tratteggiare le possibili direzioni della semplificazione amministrativa.

Il rapporto mette in evidenza l'inadeguatezza del sistema dell'intercomunalità rispetto alle sfide economiche attuali (la crisi e la competitività europea), anche in ragione della mancanza di una vera e propria "regionalizzazione" delle politiche, avvenuta invece nel resto d'Europa. Il doppio livello di *governance*, ancora strutturato su una rigida gerarchia di strumenti sovraordinati ai comuni (piani e programmi nazionali, regionali e dipartimentali) presenta invece una base cooperativa di livello comunale molto avanzata e bastata su istanze di cooperazione di scopo che determina aggregazioni con geometrie variabili. La compresenza di diverse forme di cooperazione (*agglomeration*, *pays* ecc.) determina necessariamente delle sovrapposizioni di competenze e di strumenti gestionali e finanziari. Ne deriva una perdita di efficacia dell'azione pubblica, costi elevati per i contribuenti, assenza di trasparenza per gli elettori. «Dans le même temps, la France s'est tenue à l'écart du puissant mouvement régionaliste qui a parcouru l'Europe et elle a échoué à porter remède au morcellement communal» (Balladur, 2009:4).

La riforma si basa dunque sulla creazione di un sistema bipolare delle istituzioni locali, bastato da un lato sulle regioni e dall'altro sull'intercomunalità. In questo quadro, se da un lato le regioni sono assunte a protagoniste dello sviluppo, anche in relazione al loro ruolo in ambito europeo<sup>19</sup>, dall'altro si prende atto della loro attuale inadeguatezza: «les régions [...] font figure de collectivités récentes et l'on peut regretter que leur nombre relativement élevé, leur poids limité en termes financiers et l'éparpillement de leurs compétences ne soient pas en harmonie avec leur rôle dans la réorganisation en cours des services de l'Etat, qui privilégie le niveau régional, et dans la mise en oeuvre des politiques européennes» (Balladur, 2009:9).

Per rafforzarne il ruolo, il rapporto prevede una serie di azioni miranti a favorire i raggruppamenti di regioni (anche attraverso i raggruppamenti volontari di dipartimenti e la modifica dei loro limiti territoriali per ridurne il numero a una quindicina, nonché per eleggere contemporaneamente i consiglieri regionali e dipartimentali).

Queste proposte, finalizzate a rafforzare il ruolo delle regioni nel sistema amministrativo francese, distinguendone le competenze rispetto ai dipartimenti, sono state oggetto di un ampio dibattito politico che, a seguito della presentazione di quattro proposte di legge, ha portato alla approvazione della legge del 16 dicembre 2010 di riforma delle *Collectivités territoriales*.

La legge di riforma riorganizza gli enti territoriali intorno a due poli: un polo Dipartimenti-Regioni e un polo Comuni-Unioni di Co-

<sup>19</sup> «L'échelon régional est apparu au Comité comme le mieux adapté aux conditions nouvelles de la compétitivité étant observé, au surplus, qu'il existe un consensus européen sur l'importance du niveau régional dans les politiques du développement» (Balladur, 2009:10).

muni; attribuisce alle città metropolitane la possibilità di costituirsi come EPCI (*Etablissements Publics de Coopération Intercommunale*); semplifica l'architettura istituzionale tramite modalità atte a razionalizzare e completare il sistema dell'intercomunalità, attraverso l'incentivo e la semplificazione delle procedure di unione volontaria di enti locali, nonché la cancellazione di livelli amministrativi desueti e/o la creazioni di nuovi enti sovralocali attraverso i *pays* (Deroye, 2012).

Il quadro di riforme prefigurato sembra stabilire un nuovo corso per la Regione e – di conseguenza – per i suoi strumenti di pianificazione territoriale e di programmazione economica. In particolare, nello SRADT si può realizzare una sintesi tra l'*aménagement du territoire*, generalmente legato al progetto infrastrutturale e dei servizi pubblici, al *développement du territoire*, focalizzato sul potenziale di sviluppo regionale. A questo scopo, lo SRADT è chiamato a svolgere un vero e proprio ruolo di coordinamento delle progettualità di livello regionale, sia con quelle centrali, sia con quelle sotto-ordinate, in un quadro di concertazione tra tutti gli enti locali (OECD, 2010). Questo implica l'avvento di una concertazione reale anche nell'ambito dei *Contrat de projet Etat Region*: laddove lo Stato ha sempre avuto un ruolo preponderante e impositivo rispetto agli enti locali partecipanti, le Regioni assumono oggi influenza su temi che prima non rientravano tra le loro competenze (Gilbert, 2004). Tendenza sicuramente dovuta alla necessità di adeguarsi a un quadro europeo in evoluzione, in cui le regioni diventano sempre più uno dei principali riferimenti per le politiche regionali e, in generale, per la politica di coesione (Espon, 2000c, 2000d). Per il prossimo periodo di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, la rinnovata importanza del livello regionale francese si gioca dunque nella ricerca di una effettiva complementarità tra lo strumento di pianificazione regionale (SRADT) e il corrispondente strumento di programmazione del CPER.

## **2.3 Alti e bassi della pianificazione regionale in Gran Bretagna**

### ***Pianificazione e cooperazione interistituzionale: livelli, strumenti, tendenze***

Il sistema amministrativo inglese, negli ultimi trent'anni, è stato oggetto di frequenti modifiche ed esperimenti: una serie di riforme, accompagnate da aspri dibattiti, si sono succedute negli anni, talvolta anche contraddicendosi. Tra i temi in discussione sono indubbiamente rilevanti quelli che concernono l'autonomia finanziaria degli enti locali (ben 75% degli introiti degli enti locali provengono da redistribuzioni del Governo centrale, dati 2006) e la questione della leadership locale (ovvero dell'elezione diretta dei *Mayors*).

Il sistema istituzionale inglese è costituito da una organizzazione strutturata su tre livelli. A livello regionale, il territorio è suddiviso in



8 Regioni più la Regione di Londra (*Greater London*). Dal 1998, le otto regioni sono governate da un'assemblea (*Regional Assembly*) composta da rappresentanti degli enti locali – *counties* e *districts* – e dei Parchi Nazionali, nonché (per un terzo) da personalità scelte da gruppi di interesse (*community stakeholders*); solo la Regione di Londra ha una assemblea eletta direttamente (*Greater London Authority - GLA*). Dal 1998 in ogni regione è presente un organo strategico, la *Regional Development Agency* (RDA) composta da 15 membri scelti dai Ministri (salvo per Londra, in cui sono scelti dal Sindaco), rappresentanti i diversi *stakeholders*. Le RDA sono chiamate a elaborare la *Regional Economic Strategy*, consultando le *Regional Assemblies*.

A livello locale, gli enti intermedi e comunali sono unificati nel caso di aree metropolitane. Si determinano dunque due modelli organizzativi in cui i rispettivi livelli istituzionali sono governati da assemblee elette direttamente<sup>20</sup>:

- un'organizzazione su due livelli istituzionali o “two-tier administrative structure” (i *counties* o gli *shire* e, a livello inferiore, i *districts*);
- un'organizzazione su un unico livello o “single-tier administrative structure” (*unitary authorities* oppure, nelle aree urbane principali, la possibilità di operare attraverso forme di cooperazione volontaria che sostituiscono gli originari *metropolitan councils*<sup>21</sup>.

Il Governo nazionale negli ultimi anni ha avuto una crescente attenzione al ruolo delle aree metropolitane nella crescita del paese. Rispetto a un modello di governo locale molto frammentato, la questione delle forme di cooperazione istituzionali e dei partners economici in queste aree ha spinto il Governo a investire in alcune forme sperimentali e in nuove (o rinnovate) piste di azione per il futuro, sia in riferimento al si-

<sup>20</sup> Il numero di enti locali inglesi è sicuramente molto inferiore rispetto alla situazione francese o italiana. L'Inghilterra conta oggi i seguenti enti locali:

- Single-tier administrative structure (unico livello di governo): 36 Metropolitan authorities in 6 aree urbane e 47 English Shire Unitary Authorities;
- Two-tier administrative structure (doppio livello di governo): 33 London Boroughs e la Greater London Authority, 34 County Council e 238 Districts Council.

<sup>21</sup> Istituiti dalla legge nazionale (LGA del 1972) in 6 aree urbane (Tyne and Wear, South Yorkshire, Merseyside, West Midlands, Greater Manchester e West Yorkshire), i *Metropolitan counties councils*, organi eletti di livello metropolitano, sono stati soppressi dal *Local Government Act* del 1985. Con la loro soppressione, le loro funzioni furono allora in gran parte delegate ai *metropolitan boroughs* ovvero agli enti locali minori. Lo stesso atto sopprimeva il Greater London Council, creato nel 1963.

Per far fronte alla frammentazione del governo urbano che ne derivava (una scelta essenzialmente politica del governo Thatcher), la legge prevedeva di operare in *joint-board* per alcuni servizi in particolare, ovvero attraverso organi non eletti e tra questi e le *Passenger Transport Authorities*. Le *local authorities* possono oggi cooperare anche su base volontaria in *joint committees*.

L'abolizione dei *Metropolitan counties councils* ha dato luogo anche a forme di coordinazione dal basso come quella dell'area della *Greater Manchester*. Molti degli enti locali di questa area in effetti hanno deciso di costituirsi in associazione sin dal 1986 (sotto il nome di *Association of Greater Manchester Authorities*). Ed è proprio quest'area a essere portata spesso in esempio nel dibattito attuale sul futuro del governo delle aree metropolitane.

stema di pianificazione, sia in relazione a possibili forme di *governance* derivate da pratiche di tipo contrattuale.

Il *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004 ha riorganizzato completamente il sistema della pianificazione inglese. L'Act del 2004 è parte della riforma del sistema di pianificazione portata avanti dal Governo inglese, che si appoggia sul *Planning Green Paper* del 2001, la conseguente "reform agenda" *Sustainable Communities: Delivering through Planning* del 2002 e il *Planning for a Sustainable Future: White Paper* del 2007.

Prima del 2004 i *Counties* preparavano degli *Structure developments plans*, oltre a dei piani settoriali relativi alla gestione dei rifiuti e delle cave; i *Districts*, le *Unitary Authorities* e i *London Boroughs* preparavano dei *local plans* (detti *Local Plans* e *Unitary Developments Plans*).

Dal 2004 solo le *local planning authorities* (ovvero generalmente i *districts* e le *unitary authorities*, nonché alcuni enti come i Parchi nazionali) sono deputati a realizzare dei *Local Development Documents* (LDD). Questi piani sono accompagnati da un documento di indirizzo realizzato dalla *authority* (il *Local Development Scheme*), che deve precisare i contenuti e la tempistica del LDD.

Il *Planning and Compulsory Act* ha introdotto la possibilità di realizzare dei *Joint local development documents* ("two or more local planning authorities may agree to prepare one or more joint local development documents"). L'adozione del Piano spetta alla *local authority*, dopo parere positivo del Segretario di Stato. Di fatto, la riforma abolisce il livello di pianificazione intermedio, quello degli *Structure developments plans*, per spostare la pianificazione di area vasta a livello regionale (Bowie, 2010). Il ruolo dei *Counties* è relegato all'intervento nel processo di elaborazione delle RSS e del LDD da parte delle *planning authorities*, attraverso la formazione di un *Joint committee*.

Dal 2004 il livello regionale entra a pieno titolo nel sistema della pianificazione, in quanto chiamato a elaborare una *Regional Spatial Strategy*. Il *Planning and Compulsory Act*, infatti, riconosce le assemblee regionali come *Regional Planning Bodies* (oltre che come *Regional Housing Bodies*): a questo scopo, tra le loro competenze rientra dunque la definizione della *Regional Spatial Strategy* (RSS), che «must set out the Secretary of State's policies (however expressed) in relation to the development and use of land within the region» (*Planning and Compulsory Purchase Act*, 2004, chapter 5, art. 1 c. 2). Ogni RSS, approvata dal Segretario di Stato, include la *Regional Transport Strategy* e la *Regional Waste Strategy*, ed è sottoposta a una procedura di partecipazione degli enti locali, che sono chiamati a definirla e implementarla (cfr. par. successivo).

In questo processo di riforma, inoltre, vengono introdotte alcune modalità di concertazione tra enti che sembrano permettere una più agevole cooperazione su temi di interesse sovralocale: i *Multi Area Agreements* (MAA) proposti dal *White Paper "Strong and Prosperous Communities"* dell'ottobre 2006. Si tratta di una "filiazione" dei *Local Area Agreements* (LAA), contratti triennali sottoscritti tra le autorità locali responsabili (*county councils* o *unitary districts councils* in genere), i rappresentanti



locali del Governo centrale (*Government Offices* o GO) e diverse agenzie pubbliche e attori operanti su un territorio. Attraverso i LAA, i *partners* stabiliscono una serie di obiettivi da raggiungere sul territorio, riferiti in particolar modo a temi sociali (gioventù e infanzia, sicurezza, salute, sviluppo economico). I LAA permettono di accedere a finanziamenti statali specifici. Dal 2008, al fine di migliorare questi strumenti e accrescere le responsabilità e libertà degli enti locali, i finanziamenti statali sono dati sull'insieme del LAA e non distribuiti per progetto.

Il principio dei LAA è dunque la concertazione, processo in cui assume particolare rilevanza il coinvolgimento delle *Local Strategic Partnerships* (organi consultivi locali) per l'implementazione delle strategie locali e sovra-locali<sup>22</sup>. Per garantire la coerenza tra pianificazione territoriale e locale, le *Local planning authorities* prendono in considerazione in modo integrato i documenti strategici degli enti locali presenti nell'area, ovvero le *Sustainable Community Strategies* (e nelle "two-tier areas", le strategie del *county* e del *district* e i loro possibili effetti congiunti) presenti nei *Local Development Frameworks*<sup>23</sup>, introdotti dal *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004.

I *Multi Area Agreements* si basano sull'esperienza dei LAA e di esperienze di pianificazione strategica come quelle del *Greater Manchester* o del *Tees Valley*. La loro ragione d'esistere, sostenuta dal White Paper, e le loro caratteristiche principali sono precisate nel *Sub-National Economic Development and Review* (documento di dettaglio dei budgets statali) del luglio 2007<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Ovvero in primo luogo delle strategie locali iscritte nelle *Sustainable Community Strategies* (SCS). Le SCS sono state introdotte nel 2000 e sono oggi redatte in tutti i *counties*; ma la coerenza deve essere garantita anche con gli strumenti di livello regionale: *Regional Spatial Strategy*, *Regional Economic Strategy*, *Regional Housing Strategy* and *Regional Sustainable Development Framework*.

<sup>23</sup> Il *White paper* del 2006 precisa il legame tra pianificazione e strategie locali. I *Local Development Frameworks* (LDF) rappresentano la trasposizione spaziale delle *Sustainable Communities Strategies*. I LDF devono tenere in conto delle SCS, anche se questo legame deve essere rinforzato. Si tratta di strumenti simili nei processi di elaborazione, che prevedono l'individuazione delle priorità, il coinvolgimento della comunità locale, l'elaborazione di opzioni alternative, la definizione di *core strategies* e lo sviluppo di piani di azione.

<sup>24</sup> «Effective sub-regional working is currently hampered by individual local authorities each having to enter into separate Local Area Agreements with targets on economic performance, even though the impacts of economic development policies occur at higher spatial levels, including at the level of sub-regions.

The Local Government White Paper signaled the Government's proposals to work with local authorities to develop Multi-Area Agreements (MAAs), building on the business cases which a number of cities have produced following summits with central government. Multi-Area Agreements would involve a group of local authorities coming together on a voluntary basis to agree collective targets and performance indicators, rather than each having individual targets in separate Local Area Agreements. Local authorities and their partners would also be able to agree to pool funding streams to be used to achieve these collective outcomes. This approach potentially has particular benefits for objectives which relate to economic development, where the impacts of policies often cross local authority boundaries and there are benefits in

I MAA sono dunque accordi volontari, a oggetto essenzialmente economico, che dovrebbero formarsi laddove sono già attive forme di cooperazione sub-regionale. Devono chiaramente giustificare l'interesse di agire a livello sovra-locale, coprendo, per quanto possibile, aree coerenti con la policy in oggetto. La *Operational Guidance "Development of the new LAA frameworks"* del novembre 2007 suggerisce che i MAA coprano le "*functional economic areas*", e in particolare le *travel to work areas* e i bacini di *housing market*. La stessa Guidance considera come *key policies* per questi accordi quelle collegate con la "prosperità economica" come, ad esempio, le politiche infrastrutturali e di trasporto, le politiche sociali e per la disoccupazione, l'*housing* e la pianificazione. I MAA devono essere coerenti con la *Regional strategy* e le *Sustainable Community Strategies* locali, e complementari rispetto agli LAA.

Ad oggi sono 15 i MAA attivi. Una valutazione dello stato dell'arte (Department for Communities and Local Government, 2010) ne evidenzia le principali potenzialità di strumento flessibile, in cui le priorità e la modalità di messa in opera sono liberamente definite dai diversi partner, ma anche i limiti, dovuti alla questione della leadership, che deve essere risolta localmente, caso per caso.

I documenti ufficiali citano la pianificazione del territorio come un tema di possibile cooperazione, ma senza enfatizzare le possibilità in questo campo, essendo i MAA frutto di un approccio essenzialmente economico alla questione. Il SNR tuttavia riconosce come aree prioritarie per gli MAA quelle in cui esistono già forme di cooperazione, in particolare per l'elaborazione dei *Local Transport Plan*.

In questo quadro, pur non esistendo specifiche sovrapposizioni tra strumenti di pianificazione regionale e di programmazione economica, lo studio del Ministero del Tesoro (HM Treasury, 2007) evidenzia comunque l'esistenza di una eccessiva ridondanza di strumenti e strategie.

Il 25 luglio 2007, il nuovo primo ministro Gordon Brown dichiara dunque l'intenzione di abolire le *Regional Assemblies* e di attribuire maggiori competenze alle RDA. Abolizione che diventa definitiva nel 2010, quando le RDA sono state sostituite dalle *Local Authority Leaders' Boards*, intese come organi (non eletti<sup>25</sup>) sempre più potenti, a cui sono attribuite competenze anche nella pianificazione territoriale.

Il nuovo governo del 2010 risolve anche la ridondanza di strumenti e le forti reticenze riscontrate a livello locale dalle *Regional Spatial Stra-*

managing policies at a higher spatial level than individual authorities.

[...] MAAs will allow sub-regions, including city-regions, to take a much more active role in leading economic development. [...] Bodies such as the Regional Development Agencies, Learning and Skills Council, Highways Agency and Jobcentre Plus (and in the future, the new homes agency) should be involved as partners to local authorities in developing MAAs and support them to achieve the relevant targets» (HM Treasury, 2007:89).

<sup>25</sup> Il primo ministro laburista Prescott nel 2004 aveva proposto la creazione di assemblee elette per la Regione North East, ma tale proposta è stata ampiamente bocciata in un referendum in cui il 78% dei voti era contrario.

tegies, annunciandone e attuandone la revoca.

È indubbio che, dalle prime esperienze pioneristiche di Abercrombie ad oggi, la pianificazione spaziale regionale inglese abbia conosciuto dunque periodi alterni di enfasi e declino, susseguendosi in contemporanea e in stretta relazione con i cambiamenti politici, e i conseguenti e diversi tentativi di riforma dell'assetto istituzionale e del sistema di pianificazione. In particolare, la riforma messa in atto dal *Town and Country Planning Act* del 2004 in England e Wales (la Scozia e l'Irlanda del Nord hanno una normativa diversa<sup>26</sup>) ha portato a una nuova stagione per la pianificazione regionale. Anche la riforma del sistema amministrativo ha determinato la nascita di nuovi strumenti di cooperazione, i MAA, ma tra le due riforme non c'è stata integrazione, tant'è vero che alla definizione di strumenti di cooperazione avanzata, ha corrisposto una stagione di pianificazione regionale intensa, quella delle *Regional Spatial Strategies*, ma breve.

Un focus sull'ultimo periodo può essere utile, quindi, per comprendere in che direzione sta andando la pianificazione regionale in Gran Bretagna.

### **Ascesa e revoca delle *Regional Spatial Strategies*: verso la co-pianificazione nelle city regions**

La pianificazione regionale nel Regno Unito si sviluppa a partire dagli anni Quaranta, grazie alle teorie visionarie di Ebenezer Howard e Patrick Geddes, e all'attività di Patrick Abercrombie in attuazione del *Barlow Report* (1940), finalizzata alla produzione di piani regionali e sub regionali con carattere strategico e principalmente di indirizzo, legati per lo più a grandi conurbazioni (un esempio fra tutti, il *Greater London Plan* del 1944).

Dopo la delega ai comuni dell'attività pianificatoria (*Town and Country Act*, 1947), i problemi di ricostruzione e crisi economica seguiti al secondo conflitto mondiale inducono il governo, negli anni Sessanta, a definire politiche per le regioni svantaggiate e a dare adito a una nuova stagione di piani regionali e sub regionali, attuati dai *Regional Economic Planning Councils and Boards*.

I primi piani prodotti (seconda metà degli anni '60) sono generalmente finalizzati a definire le principali questioni che affliggono la regione, più che a fornire possibili soluzioni, mentre le versioni più recenti (anni Settanta), come lo *Strategic Plan for the South Est*, definiscono

<sup>26</sup> Con un approccio completamente diverso, lo Scottish Executive ha proposto l'abolizione degli *structure plans*, da cui sono fatte salve solo le quattro principali *city-regions*, che sono comunque ridefinite nei loro ambiti territoriali per renderle consone ai sistemi economico-funzionali che vi insistono. Insieme a questo provvedimento, viene introdotto uno *Strategic national overview document for planning*. L'Irlanda del Nord ha introdotto *Regional-spatial frameworks* in cui si pone l'accento sulla distinzione tra regioni urbane e rurali. Nel Welsh viene introdotta una *National spatial strategy* ma, al contempo, si conferma il ruolo dei counties piuttosto di attribuire competenze pianificatorie a livello regionale o sub regionale (Bowie, 2010).

strategie di intervento di ampio respiro e con ambiziose proiezioni temporali, traggurdate al 2001. A questi si aggiungono piani di carattere sub-regionale, elaborati dalle grandi città o dalle province (*counties*) per esplorare possibilità di sviluppo legate all'incremento della popolazione che interessava le conurbazioni in quegli anni, determinando previsioni di espansione decisamente sovrastimate.

L'abolizione dei *Regional Economic Planning Councils and Boards*, dei *Metropolitan counties councils* e del *Greater London Council*, determinata dal *Local Government Act* approvato nel 1985, sotto il governo del Primo Ministro Thatcher, comporta un netto avvicinamento di tutto il sistema di pianificazione inglese al livello locale, determinando una stasi della pianificazione regionale. Stasi che Glasson e Marshall (2007) definiscono più come ibernazione che come vera e propria morte della materia, soggetta a un revival negli anni Novanta: dapprima con l'istituzione di strumenti di indirizzo per la pianificazione, i *Regional Planning Guidance* (RPG) introdotti dal *Development Plans and Regional Planning Guidance* del 1992 e poi con il ritorno del governo laburista (1997) e l'avvento delle *Regional Development Agencies* nel 1998. Questi organi, dotati di risorse finanziarie e di competenze in materia economica, assumono un ruolo non marginale nella promozione di strumenti di pianificazione regionale, in particolare nella redazione di RPGs.

I *Regional Planning Guidances* (RPG) sono dunque gli strumenti precursori delle *Regional Spatial Strategies* (RSS), e la caratterizzazione dei primi è fondamentale per comprendere la portata di queste ultime. I RPG sono infatti strumenti di indirizzo, contenenti strategie spaziali finalizzate allo sviluppo economico e infrastrutturale della regione, al controllo del tema della casa e dell'uso del suolo e alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, in stretta integrazione con la *Regional Transport Strategy* (RTS).

Le *Regional Spatial Strategies* (RSS) introdotte dal *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004 rappresentano un'evoluzione delle RPG, in quanto si riferiscono a un più ampio ventaglio di campi di intervento<sup>27</sup>, finalizzato a:

- stabilire una *vision* strategica specifica per la regione con una proiezione temporale di circa 15-20 anni;
- contribuire al perseguimento dello sviluppo sostenibile;
- stabilire politiche specifiche di livello regionale, che dovrebbero completare e approfondire gli orientamenti nazionali;
- affrontare in modo integrato questioni di carattere regionale o sub-regionale che esulano dai confini delle contee e dei distretti.

<sup>27</sup> Il paragrafo 1.3 del *Planning Policy Statement 11* descrive i temi di competenza delle RSS: «The following matters should be taken into account: identification of the scale and distribution of provision for new housing; priorities for the environment, such as countryside and biodiversity protection; and transport, infrastructure, economic development, agriculture, minerals extraction and waste treatment and disposal» (Odpm, 2004:9).

Le RSS prevedono una maggiore integrazione tra livelli di pianificazione locale, sub regionale e regionale, tra gli *stakeholders* coinvolti e tra strumenti e politiche: non solo i Local development Framework (LDF), ovvero i piani di livello comunale, devono porsi in un rapporto di coerenza con le RSS, ma all'interno di questi strumenti è contenuta anche la *Regional Transport Strategy*, prima strumento separato di carattere settoriale. Inoltre, le RSS sono oggetto di valutazione ambientale strategica e di valutazione di sostenibilità (Odpm, 2005).

Ma la differenza sostanziale è nella cogenza delle previsioni: mentre le RPG sono strumenti di indirizzo, le RSS assumono contenuti prescrittivi e statutari. Questa nuova natura del piano regionale dà adito a una diffusa attività pianificatoria in quasi tutte le regioni (East of England, South East) o in alcune loro parti (sub-region of the Black Country in the West Midlands), che intraprendono percorsi di revisione o di nuova elaborazione dei propri strumenti.

Ne emerge un panorama di strumenti che dà atto della capacità regionale di elaborare strategie su temi che richiedono necessariamente un punto di vista sovralocale, come i trasporti, la tutela ambientale e paesaggistica, la gestione dei rifiuti e delle fonti energetiche. In particolare, questi strumenti hanno rappresentato la sede nella quale affrontare «unpopular planning issues» (House of Commons, 2011).

La rinnovata attività pianificatoria a livello regionale, nonché la prescrittività dello strumento e i suoi riflessi per gli strumenti comunali, determinano notevoli opposizioni alle RSS da parte delle autorità locali, cavalcate dal nuovo governo che, nel maggio 2010, ne annuncia la revoca, divenuta operativa dopo un aspro dibattito con la *Localism Bill* del 21 dicembre 2010. I motivi principali di questo provvedimento sono ricondotti alla complessità dell'elaborazione dello strumento, con tempi lunghi cui corrispondono costi sostenuti, e alle imposizioni di target massimi, in particolare in riferimento ai temi della casa e della disponibilità di posti di lavoro (i cui target sono ritenuti rispettivamente sotto e sovrastimati, cfr. Lock, 2012), che sembrano limitare le libertà di scelta delle amministrazioni locali<sup>28</sup> e portano a numerose controversie (Department for Communities and Local Government, 2011).

Se il primo decennio del nuovo secolo si era aperto, quindi, con un rinnovato accento sull'ente regionale, nel nuovo decennio la presenza di una classe politica orientata al localismo determina una decisa vira-

<sup>28</sup> «The decision to abolish Regional Strategies was based on clear evidence that they did not work. Regional Strategies were prepared by unelected bodies that lacked democratic accountability. Imposing targets such as housing numbers was highly controversial and generated thousands of objections. This resulted in long delays and meant that Regional Strategies did not provide certainty for communities or investors. It is clear that Regional Strategies have antagonised communities, setting them against growth proposals generally and housing targets in particular. Under the last Government house building rates fell to their lowest peacetime levels since 1924. Rather than unaccountable and remote bodies, the Government believes that it is local authorities and communities that should decide the level and distribution of growth in their areas» (Department for Communities and Local Government, 2011).



ta verso un più ampio sostegno alle *local authorities*, e a pratiche collaborative sovra locali su base esclusivamente volontaria, in ragione di un comune senso del «duty to co-operate».

Nei termini della pianificazione territoriale, ne deriva una rinnovata attenzione alla pianificazione urbana e comunale, in cui «the new Government's wish for greater self-determination by local planning authorities and increase of resident engagement in the plan-making process» (Bowie, 2010:1) decreta la morte dei più recenti tentativi di pianificazione a scala regionale (Lock, 2012), e lascia infine un vuoto, procedurale e strumentale, a livello regionale e sub regionale (House of Commons, 2011).

Tuttavia, proprio al livello subregionale tale orientamento può portare ai risultati più fertili, se le pratiche di cooperazione (anche per la pianificazione spaziale) sono rivolte ad ambiti territoriali allargati come quelli delle *city regions*: ambiti di livello metropolitano in cui le città capoluogo presentano dimensioni fisiche e demografiche tali da determinare rilevanti fenomeni di polarizzazione su un'area regionale molto ampia e, al tempo stesso, si inseriscono in network socio-economici e culturali di rilevanza nazionale, se non europea e mondiale, e sui quali il le politiche governative hanno posto particolare attenzione negli ultimi anni.

Di conseguenza, il termine “subregional planning” nella attuale stagione pianificatoria inglese può essere riferito in particolare alle città metropolitane e alle grandi regioni urbane, le cosiddette *city-region*, nonché a Londra quale *Global city region* (Scott, 2001)<sup>29</sup>.

Proprio in tali contesti, attraverso l'abolizione delle RSS, il Governo intende porre maggiore fiducia nella capacità cooperativa delle amministrazioni locali, supportata da strumenti di cooperazione avanzati.

Tra questi, i *Multi Area Agreements* (MAA) rappresentano una possibile soluzione, anche se in alcuni casi non sono sembrati sufficientemente forti per la loro natura volontaria e relativamente informale, ritenuta utile per accordi di portata relativa, ma insufficiente a supportare politiche di sviluppo economico regionale, dei trasporti, o per l'istruzione<sup>30</sup>. In questo senso, il *Centre for Cities* propone l'adozione di forme di cooperazione più strutturate, come i *City-Region Contract* (Marshall e Finch, 2006; Larkin e Marshall, 2008).

Se una soluzione istituzionale alla questione delle aree metropo-

<sup>29</sup> In questo senso, è d'obbligo una precisazione: il concetto di regione, nei paesi anglofoni, è generalmente inteso in senso lato, e non solo in riferimento al confine amministrativo (interpretazione ricorrente, invece, in Italia). Pertanto, il termine di *city-region* corrisponde al nostro più o meno definito concetto di area vasta, sia esso di tipo metropolitano o in contesti di minore portata.

<sup>30</sup> While Greater Manchester has made some progress using voluntary cooperation and the informal MAA approach, other large city-regions have not made sufficient progress – including places such as Birmingham and Liverpool. In 2005/06, a City-Region Contract would have devolved an economic development budget of £ 600m to Greater Manchester. MAAs, by contrast, involve far smaller financial commitments – and rely on a vague statutory “duty to co-operate” (Larkin e Marshall, 2008:5).



litane non è esclusa, dunque, il filone primario di intervento (come premessa o soluzione alternativa a quella istituzionale) è da ricercarsi nell'avvento di forme cooperative volontarie "flessibili" come i MAA o più strutturate, come i *City-Region Contract*, applicate ad ambiti istituzionali sovra locali di livello metropolitano. Forme che sono già state sperimentate dal basso, coinvolgendo le sedi cooperative a livello locale (*local authorities, associations, joint committees*), e che risultano oggi fondamentali strumenti di policy: «formal intergovernmental development frameworks and corresponding city-region agreements can serve as important policy instruments that encourage optimal outcomes in the delivery of services and in rationalizing the role of multiple actors. City-regions would enable cities to collaborate with their hinterland» (Larkin e Marshall, 2008:6).

Una cosa è certa: l'implementazione della pianificazione sub regionale nelle *city-regions*, supportata da specifici contratti e/o accordi, non compensa sicuramente, anche se in parte prova a riempire, il vacuum lasciato dalla abrogazione delle *Regional Spatial Strategies*.

## **2.4 Pianificazione regionale e cooperazione in un sistema federale: il caso tedesco**

### ***La cooperazione in Germania: il "terzo livello" dello stato federale***

Il sistema federale tedesco, nato dopo il secondo conflitto mondiale ad opera delle forze alleate, è generalmente assunto a modello quando si parla di cooperazione, sia nell'ambito delle politiche pubbliche, sia in riferimento al tema specifico della pianificazione territoriale (Kunzmann, 2009).

Rispetto alle politiche pubbliche, Bobbio (2002) asserisce infatti che «La patria del modello cooperativo è senza dubbio la Germania. La costituzione federale tedesca del 1949, a differenza di quella americana, non divide verticalmente (ossia per materie) i compiti della federazione e dei *Länder* (se non in minima parte), ma piuttosto li distribuisce orizzontalmente assegnando al *Bund* funzioni di tipo legislativo e ai *Länder* funzioni di tipo attuativo *nelle stesse materie*. In presenza di competenze condivise, la formulazione delle politiche pubbliche è oggetto di un continuo negoziato tra i governi, che si esplica in varie sedi: la più importante è la camera alta (*Bundsrat*) dove siedono i rappresentanti dei governi regionali. Il principio dominante del sistema federale tedesco è la *Politikverflechtung*, ossia l'interconnessione o integrazione politica, che si manifesta attraverso la consultazione, il coordinamento, la cooperazione, la pianificazione e le decisioni congiunte, anziché una netta divisione di poteri e responsabilità tra vari livelli di governo» (Bobbio, 2002:140-141).

L'interconnessione tra politiche e tra i livelli di governo è dunque una delle principali caratteristiche del governo federale, composto da 16 *Länder* e tre città-stato (Berlino, Amburgo e Brema), ognuno dotato di costituzione, compagine politica – guidata dal primo ministro sta-

tale – e sistema legislativo proprio. Ciascuna legge federale richiede l'approvazione della camera alta (*Bundersrat*) e si iscrive nell'ambito delle competenze definite dalla Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) del 1949, che stabilisce una serie di compiti comuni (*gemeinschaftsaufgaben*) e individua come necessaria l'interdipendenza tra Lander ai fini non solo della sussidiarietà, ma anche dell'equità delle condizioni di vita tra stati con diverse velocità di sviluppo.

L'interdipendenza si manifesta in diverse forme di cooperazione, riconducibili a tre dicotomie (Benz, 2001): interazione verticale vs orizzontale, politiche trasversali vs politiche settoriali, cooperazione istituzionalizzata vs informale.

Tra queste, la prima è sicuramente la più interessante. L'interazione verticale tra i *Länder* e il governo federale avviene attraverso conferenze tra i primi ministri e il Cancelliere Federale, oltre all'operazione di lobby svolta da ciascun *Länder* attraverso i propri uffici governativi presso la sede federale di Berlino (modello seguito a livello europeo). I conflitti sono dunque risolti attraverso la negoziazione, più che nell'ambito di rapporti gerarchici.

L'elemento caratterizzante del sistema federale rimane tuttavia la cooperazione orizzontale, tra i governi dei *Länder*, definita da alcuni studiosi come il "terzo livello" dello stato federale, espressione utilizzata a indicare, più che un comportamento virtuoso, un esito non previsto dalla costituzione (Benz, 2001:145). Esito che tuttavia è inevitabile per garantire l'interconnessione a livello interstatale, perseguita attraverso conferenze a cadenza trimestrale tra i primi ministri dei *Länder* per formulare iniziative politiche e ministri richieste al governo federale, nonché attraverso conferenze periodiche tra i diversi ministri, sulle materie di competenza dei *Länder*. A queste forme di cooperazione istituzionale, si sommano forme di cooperazione di stampo interstatale, tra *Länder* che condividono questioni comuni, anche attraverso la formazione di uffici comuni per la pianificazione regionale, come nelle aree di Amburgo e Brema o di Berlino e Brandeburgo. Si tratta di modalità cooperative di carattere informale, che avvengono generalmente in relazione a determinate materie di carattere trasversale, come la finanza pubblica e la pianificazione territoriale, o in riferimento alla formulazione di politiche settoriali.

Anche se è assuto generalmente a modello, il sistema federale tedesco presenta alcune criticità individuate nella trasparenza delle decisioni, nei lunghi tempi decisionali dovuti a processi di negoziazione spesso estenuanti, nella compartimentazione e frammentazione delle politiche e, soprattutto, nella difficoltà di effettuare riforme di carattere istituzionale. Ogni riforma, infatti, può essere effettuata solo con il consenso dei governi dei *Land* e del governo federale: processi negoziali lunghi e complessi spesso rendono difficile innescare processi innovativi di riforma del sistema federale, sia a livello legislativo che territoriale (Benz, 2001; Kunzmann, 2009).

Alcuni tentativi di riforma dei confini dei *Länder*, accorpando stati di piccole dimensioni (Hesse, Sarre e Renania-Palatinato) o di stati che

Level of government	Planning levels	Legal basis	Name of plan
Federation (Bund)	Raumordnung (in this case Bundesraumordnung)	Raumordnungsgesetz	
States (Länder)	Raumordnung in this case Landesplanung)	Landesplanungsge- setz	State development plans (either comprehensive or sectoral)
	Regional planning		Landesentwicklungsplan Regional plan
Municipalities (Gemeinden)	Bauleitplanung	Federal Building Code (Baugesetzbuch)	Land use plan (Flächennutzungs- plan - FNP) Site development plan (Bebau- ungsplan - BBP)

Tab. 3 - Il sistema di pianificazione tedesco (Fonte: Schmidt G., 2009:1912)

inglobano città-stato, sono infatti stati avviati senza successo, e senza una reale volontà politica: è il caso, ad esempio, di Berlino e Brandeburgo, la cui proposta di riunificazione è stata respinta dagli abitanti di quest'ultimo in un referendum del 1996<sup>31</sup>.

In riferimento al tema specifico della pianificazione territoriale, ciascuno dei 16 *Länder* ha potere legislativo in materia di governo del territorio, pertanto promulga proprie leggi in merito agli strumenti alle relative procedure. In linea generale, la Legge Federale per la Pianificazione Regionale (1965) definisce un sistema di pianificazione basato fondamentalmente su tre livelli di pianificazione (EC, 1999; Schmidt S., 2009), corrispondente all'organizzazione dello stato federale, cui alcuni autori aggiungono il livello regionale come stadio di pianificazione intermedio tra la pianificazione locale e la pianificazione dei *Länder* (Schmidt G., 2001; Kunzmann, 2009), piuttosto che come sottolivello della pianificazione statale.

Il concetto di pianificazione viene declinato in due forme principali: la pianificazione territoriale (*Raumordnung*), in capo allo stato federale e ai *Land*, e lo sviluppo urbano (*Bauleitplanung*), di cui si occupano gli enti locali. Anche nel caso della pianificazione vige il modello della interconnessione tra strumenti e livelli, basata su rapporti di reciprocità definiti come "principio della corrente contrapposta" (*Gegenstromprinzip*)<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Nel 1996 i governi di Berlino e del Brandeburgo proposero un referendum per l'unificazione dei due stati, fortemente interconnessi (Berlino è una città stato circondata dallo stato federale di Brandeburgo). Tale decisione venne rifiutata dai Brandeburghesi, per il timore di perdere la propria autonomia e diventare la periferia di Berlino (Kunzmann, 2009).

<sup>32</sup> «Secondo questo principio da un lato lo sviluppo, la gestione e la salvaguardia di parti del territorio devono armonizzarsi con i presupposti e le esigenze del territorio complessivo. Dall'altra lato però anche lo sviluppo, la gestione e la salvaguardia del

Il livello federale e i land definiscono dunque indirizzi per la pianificazione territoriale federale e statale. In particolare, il *Bund* si occupa di definire linee guida e documenti strategici per lo sviluppo nazionale, in stretta cooperazione con i Lander, riuniti nella conferenza permanente dei ministri per la pianificazione territoriale (*Ministerkonferenz für Raumordnung* - MKRO).

I *Länder*, dal canto loro, si occupano di definire un piano territoriale (*Landesentwicklungsplan*) in stretta connessione con il programma/piano di sviluppo regionale (*Landesentwicklungsprogramm* o *Landesentwicklungsplan*). Il piano territoriale del *Land* può essere declinato in una serie di piani regionali, intendendo con il concetto di “regione” delle entità territoriali la cui definizione varia da un *Länder* all’altro, perché: «Responsability for regulating regional planning lies within the *Länder*. Consequently, the definition of what constitutes a region for the purposes of regional planning is by no means uniform. The majority of planning regions are defined on the basis of functional criteria, such as orientation to what in the German system is of “central places” are known as higher centres [*Oberzentren*], or areas functionally linked to intermediate centres [*Mittelzentren*]. Within the process of regional demarcation, a good deal of importance is also attached to socio-economic features (e.g. commuting), to accessibility criteria and to political or administrative reality (such as *Land* boundaries)» (Schmidt G., 2001:345).

Di conseguenza, considerato che ciascun *Land* ha autonomia legislativa in merito, gli strumenti di pianificazione generale e regionale assumono nomi differenti, ma sono generalmente rapportabili alla definizione di strumenti di programmazione e pianificazione territoriale relativi all’intero perimetro del *Land* e a strumenti di pianificazione regionale relativi a determinate aree al suo interno, definite regioni, e corrispondenti alle province o aree metropolitane italiane. Praticamente tutte le 110 regioni amministrative tedesche sono dotate di strumenti di pianificazione regionale (Schmidt G., 2001).

Infine, a livello comunale, il processo di pianificazione si sviluppa attraverso la formazione di due strumenti: il *Flächennutzungsplan* (FNP), un documento di carattere strutturale che definisce in linea di massima l’azonamento e non è cogente sulla proprietà privata, e il *Bebauungsplan* (BBP), che definisce le destinazioni d’uso dei suoli.

In questa articolazione, strettamente interconnessa perché espressione dell’organizzazione federale, le pratiche di pianificazione hanno seguito un processo simile a quello italiano: una forte spinta alla pianificazione nel secondo dopoguerra da parte di città ed enti locali, dovuta alla necessità della ricostruzione, e un fermento di piani statali a partire dagli anni Sessanta, per far fronte all’espansione demografica delle città,

territorio complessivo deve armonizzarsi con i presupposti e le esigenze delle parti del territorio. [...] il principio della corrente contrapposta deve garantire che i responsabili della pianificazione dei livelli superiori ed inferiori armonizzino continuamente i loro piani, senza che l’armonizzazione diventi una strada a senso unico dal livello superiore al livello inferiore» (Lenski, 2005).

che spesso hanno fatto da precursori allo sviluppo di piani territoriali di livello regionale (Schmidt G., 2001), nonché ai documenti di orientamento per la pianificazione spaziale federale elaborati negli anni Novanta.

Nell'ultimo decennio, importanti cambiamenti istituzionali hanno interessato lo stato federale: il rafforzamento dei *Länder* a scapito delle forme tradizionali di livello regionale (i distretti o *Bezirksregierung*) (Fürst, 2006) e l'introduzione di una serie di emendamenti alla Legge sulla pianificazione regionale del 1998, finalizzati a incoraggiare la pianificazione intercomunale e il coinvolgimento degli attori pubblici e privati, attraverso accordi e contratti (Schmidt S., 2009).

I cambiamenti normativi hanno avuto un impatto notevole sulle strutture procedurali e istituzionali e sugli strumenti della pianificazione territoriale in Germania: gli organismi di pianificazione regionali e locali sono stati posti di fronte alla necessità di promuovere approcci strategici e di creare partenariati interistituzionali e con le associazioni, al fine di attuare obiettivi strategici per lo sviluppo territoriale su scala regionale (Allin e Walsh, 2010).

Sulla base di queste modifiche, le vicende, i contenuti e gli esiti della pianificazione di livello sovralocale federale e statale (*Raumordnung*), assumono un certo interesse ai fini di questo lavoro, proprio in relazione al livello regionale, che sembra essere quello in cui si sviluppano le principali innovazioni nelle pratiche di pianificazione del nuovo millennio (Schmidt S., 2009; Kunzmann, 2009).

### **Innovazioni nella pianificazione federale e regionale**

I *Länder* vantano una consolidata tradizione di pianificazione: già a partire dagli anni Sessanta, la Renania Settentrionale-Vestfalia e la Bavaria avevano elaborato proprie strategie di sviluppo spaziale, seguite dagli altri *Land* durante gli anni Settanta. Se in quel periodo i temi oggetto di pianificazione erano riferiti per lo più alla crescita e alla infrastrutturazione del paese, per cui riguardavano la realizzazione di grandi infrastrutture di comunicazione e di servizi di livello sovralocale e l'equilibrio tra aree urbane e rurali, nonché la connessione di tali previsioni con la programmazione economica statale, a fine secolo la loro carica innovativa sembra affievolirsi (Kunzmann, 2001).

La fine della crescita demografica e il raggiungimento di un livello di infrastrutturazione capace di garantire l'accessibilità ai servizi di livello sovralocale, infatti, sembrano far venire meno i compiti della pianificazione statale. Da un lato, risulta inadeguata la metodologia che ha improntato i piani statali e regionali fin dalla loro nascita, ovvero la "teoria dei luoghi centrali": sulla base di parametri demografici e socioeconomici (popolazione, posti di lavoro, scuole e servizi esistenti), il *Land* individuava una gerarchia di centri, che rappresentavano il riferimento sia per i trasferimenti economici, sia per la definizione delle direzioni di espansione territoriale e delle modalità di allocazione di servizi pubblici e privati, con particolare riferimento a quelli commerciali. Questo metodo, ampiamente utilizzato nella seconda metà del XX secolo, è oggi fortemente criticato perché ritenuto incapace di



rispondere alle esigenze di sostenibilità, di equilibrio delle aree rurali e di rilancio delle regioni in fase di declino (*shrinking regions*) (Shmidt S., 2009). Dall'altro lato, se i temi e i problemi della pianificazione regionale si ridefiniscono in questi termini, l'operatività del piano sembra ormai relegata a temi specifici, come la distribuzione delle grandi aree commerciali e la localizzazione di grandi infrastrutture aeroportuali (cfr. il caso del *Landesplanung* di Berlino/Brandeburgo), con grandi principi generalmente condivisibili ma operativamente poco sostanziali (Kunzmann, 2009).

L'elemento di maggiore interesse nelle pratiche di pianificazione regionale sviluppate nel nuovo secolo è da ricercarsi, più che nella natura e nella forma dei piani, piuttosto in un rinnovato interesse a sviluppare processi dal carattere fortemente cooperativo, capace di garantire sostanza e operatività al piano territoriale.

In primo luogo, in riferimento all'individuazione delle regioni, che rientra tra le competenze della pianificazione territoriale esplicitata dai *Länder* nell'ambito dei loro *Landesentwicklungsplan*. In ragione della autonomia di ciascun *Länder*, l'organizzazione della pianificazione regionale differisce da un Land all'altro, ma è generalmente vista come uno dei campi più fertili per l'innovazione della *governance* interistituzionale (Fürst, 2006) e per il superamento della competitività locale per impostare strategie di sviluppo coerenti e competitive (Brenner, 2003).

Rispetto ai parametri tradizionali, le pratiche di pianificazione regionale si basano sulla formazione di piani per lo più intercomunali, in cui la cooperazione è la base per impostare nuovi rapporti tra pubblico e privato e per abbandonare lo strumento tradizionale a favore di piani dal carattere strategico, flessibile e condiviso. Nuovi approcci sono sperimentati in diverse direzioni, a seconda del contesto istituzionale del *Länder* di riferimento. Kunzmann (2009) individua quattro ambiti di innovazione:

- la pianificazione strategica in contesti metropolitani, come quella sperimentata nella regione di Hannover (2005), che ha portato alla trasposizione delle linee strategiche in un vero e proprio piano regolatore regionale, utilizzato come riferimento per gli investimenti pubblici e privati;
- l'elaborazione di piani intercomunali: nel 2008, otto comuni della regione della Ruhr sono pervenuti alla definizione di un *Masterplan* (il termine angolfono è stato scelto apposta per sottolineare il cambiamento rispetto al *modus operandi* tradizionale) che, se nei contenuti ricalca un normale piano strategico, è invece fortemente innovativo nel processo di *governance*, che nasce da un grande sforzo di coordinamento e condivisione tra i comuni per promuovere una nuova cultura della cooperazione;
- la definizione di “accordi per lo sviluppo commerciale”, per far fronte alla crescita di grandi centri commerciali nelle aree periferiche delle città-regione. Questi contratti tra parti politiche e associazioni di categoria, finalizzati alla concertazione per la localizzazione delle grandi aree commerciali, si sono sviluppati in primis



nelle regioni di Hannover e Dortmund, e oggi sono diffusi in tutte le città-regioni tedesche;

- l'allocazione concorsuale di finanziamenti per lo sviluppo di iniziative "dal basso" nella regione Renania Settentrionale-Vestfalia dal 2005. Questo provvedimento, che prende il nome di "*Regionale*", è sostanzialmente un bando che garantisce finanziamenti (provenienti in parte dai fondi europei) per la definizione di progetti sub regionali concertati tra amministrazioni locali e con il privato, nonché per la comunicazione dei progetti e il rafforzamento del partenariato interamministrativo, anche attraverso la formazione di apposite agenzie. Questa esperienza, accolta con successo dalle amministrazioni regionali della Renania Settentrionale-Vestfalia, è guardata con interesse anche dagli altri *Länder*.

I contenuti strategici elaborati a livello regionale e nei piani territoriali dei *Länder*, negli ultimi due decenni hanno rappresentato la base per la formazione di documenti strategici di carattere nazionale, anche in questo caso definiti attraverso un intenso dibattito a livello federale tra i ministri per il governo del territorio.

Il governo federale (*Bund*), dopo la promulgazione della legge edilizia federale (1960) e della legge urbanistica federale (1965), non avendo competenze nell'elaborazione di piani territoriali, ha sviluppato per lo più una azione di orientamento, attraverso la definizione di una serie di documenti programmatici e di linee guida, finalizzati a rilanciare regioni interessate dal declino industriale piuttosto che rurale, sulla base di principi improntati a ottenere uno sviluppo equilibrato e capace di garantire buone condizioni di vita per tutti. Se dopo il 1989 il problema preponderante è la definizione di un *framework* di orientamento per lo sviluppo territoriale dei nuovi *Länder* della Germania riunificata e della città di Berlino (1991), gli anni Novanta (1993 e 1995) sono quelli in cui il *Bund* si preoccupa di definire vere e proprie *vision* strategiche di sviluppo territoriale, basate sull'aumento della competitività globale e l'attrazione di investimenti (Schmidt S., 2009).

In vista della definizione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (1999), nell'ambito del quale la Germania assume una posizione centrale, i documenti *Spatial Planning Policy Guidelines* (1993) e *Spatial Planning Policy Framework for Action* (1995) si pongono il problema di definire una nuova qualità di vita e di sviluppo nella Germania riunificata. Il primo documento illustra l'intero territorio della Repubblica Federale Tedesca secondo cinque *vision* (settlement structure, environment and land use, transport, Europe, order and development), sviluppate in obiettivi di breve, medio e lungo termine nel secondo documento. Obiettivi relativi alla competitività in ambito europeo, attraverso lo sviluppo delle city-regions e la salvaguardia dell'ambiente, il cui raggiungimento non può che avvenire attraverso la cooperazione transregionale e transfrontaliera in ambito europeo (Schmidt, 2001).

Nel 2002 il governo federale definisce una "Strategia per lo Sviluppo sostenibile", basata su obiettivi di contenimento del consumo di suolo che coinvolgono in primis gli enti locali, per sviluppare risposte

sostenibili ai continui mutamenti strutturali e demografici e al declino socio-economico di molte regioni tedesche. L'obiettivo generale è una riduzione significativa dell'uso del suolo per scopi insediativi (da 129 ettari al giorno nel 2000, a 30 ettari al giorno nel 2020).

La necessità di definire i Quadri Strategici Nazionali di orientamento per la politica di programmazione europea 2007-2013 comporta un aggiornamento e una revisione dei precedenti documenti di orientamento, nell'ambito di un nuovo documento riportante "Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany" (*Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*, BMVBS 2006). Prospettive che si basano fondamentalmente su tre concetti chiave:

- "crescita e innovazione" delle regioni metropolitane europee, così come definite nell'ambito della Strategia di Lisbona, con un occhio di riguardo alle aree periferiche delle grandi conurbazioni;
- "assicurare servizi di interesse pubblico", con un focus sul miglioramento dell'offerta di servizi pubblici di base per la salute e l'istruzione;
- "conservazione delle risorse territoriali e *shaping* dei paesaggi culturali", obiettivo che recepisce la precedente "Strategia per lo sviluppo sostenibile" e riprende il concetto di paesaggio come prodotto culturale, così come definito dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

Questo documento assume interesse ai nostri fini nel momento in cui riconosce l'imprescindibilità della pianificazione federale, a tutti i livelli, dalla dimensione Europea delle politiche di sviluppo. Dimensione in cui la Germania assume un ruolo centrale, non solo per il modello federale, che con i suoi limiti rappresenta comunque un esempio cui guardano con interesse gli altri stati membri, ma soprattutto per il principio di interazione che connota tutti i rapporti interistituzionali, e che porta alla *regional governance*, intesa come «in the widest sense, [...] network-like co-operation between the actors in the public and business sectors as well as from civil society for the purpose of solving problems affecting common regional interests. Such co-operation extends over longer periods of time and is not tied to specific projects» (BMVBS, 2006:36).

## **2.5 Quale governance a livello regionale? Uno sguardo al contesto europeo**

Se il sistema federale tedesco è stato uno dei principali ispiratori dell'organizzazione comunitaria europea, senza dubbio gli stimoli alla cooperazione provenienti dall'Unione Europea hanno favorito pratiche cooperative in tutto il territorio europeo, coinvolgendo migliaia di istituzioni pubbliche e private (Dürh et al., 2007; Faludi, 2008; Nadin & Stead, 2008; Waterhout, 2009).

Si tratta di una cooperazione orientata allo sviluppo più che alla pianificazione territoriale, che non rientra tra i compiti istituzionali dell'UE.

È quindi inevitabile che le conseguenze di queste pratiche siano da ricercarsi per lo più nell'apprendimento e nella cooperazione stessa, che non negli esiti effettivi della cooperazione (*ibidem*, cfr. anche par. 1.4): la loro trasposizione nel fare istituzionale e urbanistico ordinario non è immediata, tanto che la situazione appare variegata ed omogenea sia nel più vasto ambito della diffusione di pratiche e culture improntate alla *governance territoriale* (Espon, 2007a; Janin Rivolin, 2010), sia in merito alla trasposizione dei principi dello SSSE e dell'Agenda territoriale nelle pratiche di pianificazione spaziale degli stati membri (Espon, 2007b).

In particolare, in riferimento alla *governance* territoriale di matrice europea, il recepimento dei principi veicolati dall'UE negli stati membri implica necessariamente una connessione con i sistemi istituzionali e di pianificazione esistenti (Williams, 1996; Newman e Thornley, 1996; Balchin et al., 1999; Gualini, 2003; Dühr et al., 2007 e 2010).

Il tema della *governance territoriale* viene declinato a livello degli stati membri attraverso un ciclo istituzionale che instaura tra UE e stati membri rapporti di mutuo aggiustamento (Cotella e Janin Rivolin, 2010). Tra gli stati membri emergono atteggiamenti differenti nei confronti della *governance* territoriale, che sono imputabili non solamente all'ordinamento vigente (accentramento vs decentramento delle competenze, centralismo vs regionalismo ecc.) e ai differenti sistemi di pianificazione (conformativi vs performativi), ma anche a questioni di cultura politica (Ricci, 2007).

Dalla analisi di diversi modelli cooperativi nazionali, riportata nei paragrafi precedenti, sono riscontrabili alcune tendenze differenziate nel modo di affrontare il tema della cooperazione da parte degli stati membri, relative a:

- la promozione su base nazionale di programmi cooperativi simili a quelli dell'Unione Europea, attraverso l'allocatione di risorse su base concorsuale che favoriscano la cooperazione tra enti;
- l'attivazione di sedi di cooperazione istituzionale stabili, soprattutto per la gestione associata di servizi e attività istituzionali diverse;
- l'accorpamento di enti locali per una più efficiente gestione di questioni di area vasta o, più semplicemente, per far fronte alla frammentazione istituzionale;
- la promozione di forme di *governance* cooperativa tra enti locali, alla luce del principio di sussidiarietà, che vadano oltre alla semplice cooperazione funzionale.

Le forme di cooperazione funzionale legate alla gestione di servizi di interesse generale a rete (trasporti pubblici, acqua, energia, ecc.) o di prossimità (salute, raccolta e smaltimento rifiuti, ecc.) sono diffuse ovunque, dalle *Mancomunidades* spagnole ai *Syndicats de Communes* francesi alle forme di cooperazione intercomunale tedesche per i trasporti, il turismo, i servizi scolastici e per l'infanzia. Queste forme di cooperazione nascono generalmente dal livello locale, e senza particolari impulsi dall'alto.

Assumono un certo interesse, invece, i tentativi di raggruppamento

di comuni in istituzioni di scala vasta, messi in atto da diversi Stati e con differenti intenzionalità. In alcuni casi (Belgio, Paesi Bassi, Germania) l'organizzazione di raggruppamenti di comuni è avvenuta in modo autoritario e con il fine dichiarato di ridurre il numero di enti territoriali locali. È il caso, ad esempio, del Belgio, che con una riforma del 1976 riduce drasticamente il numero dei comuni, così come tra gli anni Sessanta e Settanta in Germania il numero dei comuni è ridotto di un terzo, da 24.000 a 8.400 (Cour des Comptes, 2005).

Sono presenti inoltre forme di partenariato nelle politiche interne per lo sviluppo regionale, come l'attribuzione di maggiori poteri alle autonomie regionali nella negoziazione e attuazione dei *Contrats de Projets Etat-Région* (CPER) in Francia: si tratta di Accordi formali tra stato e regione su un programma pluriennale relativo a tematiche di interesse comune, che prevedono il conferimento di maggiori poteri di negoziazione ai prefetti regionali. Anche in Inghilterra, la devoluzione di responsabilità in materia di politica regionale alle *Agenzie di sviluppo regionale* (RDA) ha avuto come conseguenza l'intensificazione della cooperazione tra autorità locali ed organismi a livello regionale.

Il focus sulle regioni, assunto in questo lavoro, permette di indagare il loro ruolo in questo quadro in divenire, in cui da un lato si tratta di perseguire la coesione territoriale promossa a livello europeo, dall'altro di adattarla agli specifici ordinamenti e sistemi di pianificazione nazionali e alle loro declinazioni regionali, laddove esistano.

A livello nazionale emergono diversi concetti di regione, generalmente basati sul livello istituzionale, ma con forme più o meno spinte di territorialità e con gradi di progettualità differente: mentre in Francia le regioni assumono un nuovo ruolo nella concertazione con lo stato, e in Germania rappresentano il livello sub statale maggiormente innovativo nell'ambito della cooperazione interregionale per il governo delle territorio, in Inghilterra sono defraudate di qualunque possibilità di occuparsi in modo strategico della pianificazione territoriale. Possibilità che è invece attribuita alle *city-regions*, assunte a nuovo livello di riferimento nella pianificazione strategica.

A fronte di queste differenziazioni nazionali, nel più ampio panorama della *multilevel governance* di stampo europeo le regioni rappresentano un punto di snodo nelle pratiche di europeizzazione: il concetto di «Multilevel governance [...] describes the dispersion of authoritative decision making across multiple territorial levels. Two developments have been decisive in creating multi-level governance in Europe over the past half century. *European integration* has shifted authority in several key areas of policy making from national states up to European-level institutions. *Regionalisation* in several European countries, including the most populous ones, has shifted political authority from the national level down to subnational levels of government» (Hooghe e Marks, 2001:XI).

In quest'ottica, le regioni diventano uno degli interlocutori subnazionali nel dialogo con l'Unione europea, uno dei *channels to Europe* (Hooghe e Marks, 2001:81) privilegiato, sia per rappresentanza diret-

ta<sup>33</sup>, sia in quanto chiamate in causa in diversi modi nella implementazione delle politiche di coesione<sup>34</sup>. Se le regioni costituiscono da sempre l'unità minima per gli studi preparatori, sia nel caso della *Strategia Europa 2020*<sup>35</sup>, sia in quello delle relazioni relative alla politica di coesione (CEC, 2010a), esse tuttavia non sembrano assumere un ruolo predominante nell'ambito della nuova politica di coesione.

La *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale* individua infatti la «necessità di riconoscere le difficoltà create dalle diverse situazioni regionali, come ad esempio quelle esistenti tra le regioni dell'UE15 e le regioni dell'UE12» (CEC, 2010:222). Risulta sicuramente assodata l'esigenza di introdurre la dimensione della coesione territo-

<sup>33</sup> In quanto interlocutori subnazionali, le regioni assumono come punto di riferimento la loro rappresentanza ufficiale, il Comitato delle Regioni (CoR), istituito con il trattato di Maastrich (1992). Il consiglio dei ministri, la Commissione e (dal 1999, con il trattato di Amsterdam) il Parlamento Europeo sono chiamati a consultare il CoR per tutte le questioni che hanno una componente regionale o locale. Al tempo stesso, il CoR assume un ruolo di portatore degli interessi regionali in seno all'UE. Da un lato, una interpretazione estesa del ruolo del CoR può portare a una consultazione in molte delle materie oggetto di politiche europee, che hanno necessariamente riflessi locali, dall'altro lato le diversità nazionali tra paesi federali e unitari, tra realtà sviluppate e non, così come l'eccessiva burocratizzazione, tendono a ridurre la portata delle opinioni espresse dal CoR (Hooghe e Marks, 2001:81-82).

<sup>34</sup> Le regioni sono inoltre l'unità minima per l'attribuzione dei fondi europei di sviluppo regionale (FESR) in base al pil pro-capite. La stessa politica di investimenti dell'UE prende il nome di Politica regionale, di competenza della Direzione Generale Politica Regionale – DG Regio) della Commissione, finalizzata principalmente a ridurre le disparità tra regioni e stati membri. Questo concetto abbraccia una dimensione allargata di regione, con la quale si intendono sia le regioni istituzionali, sia entità territoriali diverse in relazione agli obiettivi della politica, che di volta in volta può prevedere partenariati tra enti territoriali a livelli diversi, dalle città alle aree rurali ai territori transfrontalieri. Tuttavia, nell'ambito del nuovo periodo di programmazione, sono le regioni istituzionali ad essere chiamate in causa per l'implementazione della strategia Europa 2020, il programma elaborato dalla commissione per rilanciare l'economia dell'UE nel prossimo decennio, attraverso l'attivazione di un'economia intelligente, sostenibile e solida, finalizzata a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

<sup>35</sup> La pubblicazione *Regions 2020* (CEC, 2008) fornisce una prima analisi dell'impatto regionale di quattro principali sfide per l'Europa: la globalizzazione, il cambiamento demografico, il cambiamento climatico e l'approvvigionamento energetico. Facendo ricorso a una serie di indicatori, la relazione delinea un "indice di vulnerabilità" delle regioni in seguito all'impatto della globalizzazione, della demografia, del cambiamento climatico e delle esigenze energetiche e delinea le conseguenze potenziali nella prospettiva del 2020. Il successivo studio *Regional Challenges in the Perspective of 2020 – Regional disparities and future challenges* (CEC, 2009) amplia ed approfondisce l'analisi presentata analizzando cinque grandi sfide che le regioni saranno chiamate ad affrontare in prospettiva: rischi sociali, energia sostenibile, cambiamento demografico, globalizzazione, cambiamento climatico. Lo studio delinea due scenari globali sulle disparità regionali in previsione del 2020. Infine, il rapporto *Regional Challenges in the Perspective of 2020 – Phase 2: Deepening and Broadening the Analysis* (ÖIR, 2011) traccia una mappa della vulnerabilità integrata delle regioni europee, mettendo a sistema le diverse sfide, e indica le prospettive per la politica di coesione 2020 e per la cooperazione interregionale.



riale insieme alla coesione economica e sociale, ma il riferimento territoriale della politica di coesione non è quello della regione istituzionale, quanto piuttosto quello delle regioni funzionali: «Con l'adozione del Trattato di Lisbona la coesione territoriale è divenuta uno degli obiettivi principali insieme alla coesione economica e sociale. Occorre pertanto affrontare questo obiettivo nei nuovi programmi, dando in particolare risalto al ruolo delle città, alle aree geografiche funzionali ed a quelle che affrontano specifici problemi geografici o demografici e infine alle strategie macroregionali» (CEC, 2010b:8).

Il focus sembra dunque essere posto sull'attivazione di pratiche di cooperazione tra territori che esulano dai confini istituzionali per prefigurare specifiche aree problema: le aree urbane, intese come «motori di crescita e poli di creatività e innovazione», specifiche aree funzionali e macroregionali. Preso atto delle differenze regionali determinate dalle situazioni geografiche e demografiche, si prefigura la necessità di «una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei programmi operativi al fine di riflettere meglio la natura e la geografia dei processi di sviluppo. I programmi potrebbero essere studiati non solo a livello nazionale e regionale, ma anche – ad esempio – a livello di gruppi di città o bacini fluviali e marittimi» (*Ibidem*).

In questo quadro, quale ruolo possono assumere le istituzioni regionali?

Il principale tema di intervento delle regioni istituzionali sembra oggi essere quello della *governance* orizzontale nell'ambito delle Macroregioni. Il tema è emerso in modo prepotente nell'ambito del dibattito europeo in seno al *Comitato delle Regioni* (CoR) per descrivere territori di cooperazione interregionali e transnazionali, riguardanti soprattutto nuovi stati membri, uniti da approcci cooperativi di scopo o di progetto finalizzati ad affrontare temi e problemi comuni (CoR, 2010).

Se la Macroregione rappresenta un nuovo approccio all'integrazione territoriale europea, basato sulla cooperazione multilaterale e multilivello, tuttavia non è da considerarsi necessariamente come un nuovo concetto (Dangerfield, 2010; Stocchiero, 2010), in ragione di una consolidata tradizione di cooperazione che ha dato luogo a pratiche cooperative di tipo sub-nazionale (Cotter, 2009), alla costruzione di "working communities" legate a progetti di cooperazione territoriale, nonché alla nascita delle Euroregioni (Fabbro, 2010). Queste ultime sono determinate da spazi di cooperazione transfrontaliera istituzionali, che si avvalgono dello strumento del GECT come struttura di cooperazione con personalità e capacità giuridica per promuovere interessi che travalicano i confini amministrativi<sup>36</sup>. Esito delle politiche di allo-

<sup>36</sup> L'Associazione delle Regioni di Confine Europee definisce i seguenti criteri per l'identificazione delle Euroregioni, che si configurano come:

- associazioni di autorità locali e regionali su ambo i lati del confine nazionale, talvolta con un'assemblea parlamentare;
- associazioni transfrontaliere con un segretariato permanente e una squadra tecnica e amministrativa dotata di risorse proprie;



cazione dei fondi strutturali (in particolare del programma Interreg), il panorama europeo risulta oggi ricco di Euroregioni (CoR, 2010), anche in considerazione della loro capacità di influire sulle politiche regionali dell'Unione (Perkmann, 2002).

In questo contesto, il termine Macroregione presenta quasi una ridondanza rispetto a quello di Euroregione (Stocchiero, 2010). Tuttavia, la definizione di *“un’area che include territori di diversi paesi o regioni associati da una o più sfide e caratteristiche comuni (...) geografiche, culturali, economiche o altro”* (CEC, 2009:1) delinea strutture cooperative funzionali, definite in ragione di sfide e opportunità comuni che richiedono un’azione collettiva transnazionale, dando luogo ad alleanze cooperative a geometria variabile che portano alla definizione di una strategia comune (Sameky, 2009).

Rispetto alle Euroregioni, le Macroregioni non sono dotate di una struttura istituzionale, ma prefigurano la necessità di utilizzare le strutture di cooperazione esistenti: basandosi «su un’esauriente procedura di revisione delle strategie esistenti e sulla disponibilità di risorse» (CEC, 2010b:8), esse sono chiamate a innalzare l’ambizione della cooperazione ad una scala territoriale superiore. L’aspirazione è di andare oltre la stretta prossimità transfrontaliera per proiettarsi in una dimensione macroregionale “funzionale”, cioè definita dal basso sulla base di esigenze comuni, di un patrimonio culturale, di beni ambientali ed infrastrutturali comuni e di convergenze nei processi decisionali di prossimità. In questo senso, la macroregione implica una partecipazione trasversale di diversi livelli di cooperazione: regionale, nazionale ed europeo. La Macroregione prefigura, dunque, un notevole salto di scala verso un livello territoriale superiore<sup>37</sup>: il riferimento sono ambiti territoriali sovraregionali e transnazionali, in cui problemi e interessi comuni attivano processi cooperativi di scopo e di progetto, con un approccio *place based* finalizzato ad assumere un peso specifico importante (Macro) nel sistema della competitività e della convergenza Europeo nella nuova programmazione 2014-2020.

- di diritto privato, basate su associazioni o fondazioni no-profit, su ambo i lati del confine, in accordo con le rispettive leggi nazionali vigenti;
- di diritto pubblico, basate su accordi interstatali, che hanno a che fare, tra le altre cose, con la partecipazione delle autorità territoriali.

<sup>37</sup> Medeiros (2011) osserva che, mentre le euroregioni hanno una estensione media di 200.000 kmq, le macroregioni esistenti (Mar Baltico e Danubio) hanno estensioni superiori ai 700.000 kmq. Lo stesso autore propone la definizione di “mesoregioni” per accordi cooperativi che implicano una dimensione territoriale intermedia tra euro e macro regione.



### **3.1 Forme di interazione nella pianificazione di sistema**

I primi atti di pianificazione maturati a partire dall'unità d'Italia, legati per lo più all'esigenza di singole città e alla questione della regolazione degli espropri (Sica, 1985a, 1985b; Salzano, 1993), non configurano un vero e proprio sistema di pianificazione, che viene invece sviluppato nella sua architettura solo nella prima metà del secolo scorso, attraverso la definizione di un apparato squisitamente conformativo, teso a dirigere lo sviluppo urbano e ad organizzare la città e le sue funzioni ai fini di garantire l'interesse pubblico in senso lato.

La legge urbanistica nazionale (Lun) n. 1150 del 17 agosto 1942 assume infatti come principale obiettivo quello di dare certezza allo sviluppo urbano attraverso un sistema di pianificazione gerarchico a cascata, caratterizzato da procedure di interazione strutturate che coinvolgono per lo più soggetti istituzionali, con un impianto fortemente razionale.

Nel corso della seconda metà del secolo emerge con evidenza l'inadeguatezza dell'apparato configurato dalla legge nazionale, dovuto sostanzialmente alle prime applicazioni post-razionaliste. Prende piede una serie di leggi di modifica alla Lun, accompagnata da una notevole evoluzione dei rapporti cooperativi interistituzionali, dovuta ad alcuni istituti nuovi (le Regioni e i comprensori) che, anche se con modalità differenti, richiedono un sempre maggiore coinvolgimento dei portatori di interessi.

A inizio anni Ottanta il sistema di pianificazione configurato dalla legge 1150/42 sembra entrare definitivamente in crisi, per una serie di motivi: l'inadeguatezza della zonizzazione, meccanismi di intervento lunghi e complessi, nuove questioni emergenti (frammentazione degli interessi, aree dismesse, degrado urbano nei quartieri periferici). A queste ragioni si aggiungono i principi e le pratiche assimilate per contaminazione dall'Unione Europea, che opera attraverso *modus operandi* completamente differenti rispetto al sistema gerarchico di comando-controllo tradizionale.

Questa concomitanza di fattori determina una notevole evoluzione della materia, che nell'ambito del dibattito è generalmente ricondotta alle due dicotomie di *governance* vs *government* e *governo del territorio* vs *urbanistica* (Balducci, 2000). La maturazione della disciplina verso una concezione cooperativa dei rapporti tra gli enti istituzionali, gli stakeholders e gli interessi territoriali, finalizzata alla definizione di

politiche integrate di governo del territorio, passa necessariamente attraverso lo scontro tra le forme e le modalità dell'interazione definite nel sistema di pianificazione istituzionale e quelle che maturano alla luce delle pratiche e di nuove istanze e nuovi temi maturati nel corso dell'ultimo secolo: un excursus di questa dualità sembra dunque interessante per comprendere se e come si sono svolte pratiche di interazione di tipo cooperativo.

L'analisi non può prescindere dalla considerazione di due fronti paralleli: la riforma della legge urbanistica nazionale e la contemporanea riforma del sistema amministrativo italiano. La propugnata riforma della legge urbanistica nazionale n. 1150/42, ad oggi non ha ancora trovato compimento, ma è stata via via affidata a provvedimenti diversi: tra gli anni Sessanta e Ottanta sono maturate leggi che si facevano portatrici di aggiustamenti incrementali e anticipatori della auspicata riforma (L. 167/62, Legge Ponte, Legge Bucalossi), ma ancora in ottica conformativa; a partire dalla metà degli anni Novanta, oltre alle numerose proposte di legge giunte in parlamento, le Regioni si sono fatte protagoniste di anticipazioni della riforma, pur frammentarie e diversamente innovative, anche alla luce di esperienze esterne al quadro consolidato (pianificazione strategica, programmazione negoziale e complessa). Infine, risultano tutt'oggi arenate le proposte di leggi "di principi" presentate a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione sancito con la legge costituzionale n. 3/2001.

Parallelamente, lungo tutto il corso degli anni Novanta, il sistema amministrativo italiano subisce un processo di riforma che, a partire dalle leggi 142 e 241 del 1990, passando per i diversi provvedimenti di riforma firmati dall'allora ministro Bersani, confluisce nel Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) di cui al D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Si tratta di una riforma finalizzata a modernizzare il sistema amministrativo italiano alla luce del principio della sussidiarietà, attraverso la devoluzione di poteri e competenze agli enti locali e l'estensione dell'utilizzo di strumenti idonei ad esercitare forme di interazione concertative, negoziali, cooperative (accordo di programma, conferenze dei servizi, ecc.).

In sintesi, a partire dal dopoguerra, si sono succeduti diversi tentativi di riforma urbanistica, cui hanno corrisposto altrettanti cambiamenti nel sistema giuridico-amministrativo e nell'ordinamento degli enti locali. Tra questi, alcuni provvedimenti hanno fatto da spartiacque per la disciplina urbanistica, definendo nuovi soggetti di pianificazione (le Regioni nel 1972, le Province nel 1990) o nuovi strumenti utili a ridefinire i rapporti tra enti e tra questi e gli altri soggetti pubblici e privati che intervengono nel governo del territorio (accordi, conferenze, programmazione negoziale negli anni Novanta, ridefinizione delle competenze tra stato e regioni nel nuovo secolo). Questi due processi di rinnovamento, contestuali e necessariamente intersecanti, determinano un profondo cambiamento nella concezione dei rapporti tra enti pubblici, tra questi e i privati e, in generale, tra tutti gli attori che intervengono nei processi di governo del territorio.

Nei paragrafi successivi, la considerazione congiunta dell'evoluzio-

ne del sistema amministrativo e del sistema di pianificazione italiano sarà ricondotta a quattro macro-fasi, cui corrispondono altrettanti cambiamenti delle modalità di interazione tra i soggetti che intervengono nel processo di pianificazione:

- 1942-1972: *interazione istituzionale*. A partire dalla legge urbanistica nazionale (Lun) n. 1150 del 1942 e fino agli anni Settanta si configurano modalità di interazione di carattere prettamente istituzionale che prefigurano meccanismi di comando e controllo all'interno di un rigido apparato legislativo. L'ordinamento si basa su due livelli amministrativi, lo Stato e i Comuni, che sono chiamati a rapportarsi tra loro attraverso rapporti formali di tipo gerarchico; gli stessi strumenti di pianificazione e le leggi che si susseguono per colmare le lacune della Lun riportano per lo più integrazioni e rafforzamenti del sistema preventivo di comando e controllo e dei meccanismi di verifica della conformità. Tuttavia, nel dibattito e nelle pratiche si riconoscono i limiti della pianificazione di sistema prefigurata dalla Lun e delle procedure e modalità che lo accompagnano, prefigurando la necessità di una riforma e dell'introduzione delle Regioni come ente di pianificazione di carattere sovralocale, come previsto dall'art. 114 della Costituzione;
- 1972-1990: *interazione istituzionale allargata/informale*. Alle regioni sono delegate dallo stato competenze in materia urbanistica che consentono loro di legiferare e di assumere la gestione amministrativa dei processi. Prendono piede le prime leggi urbanistiche regionali ed inizia l'elaborazione di piani territoriali basati su analisi sub-regionali, che aprono un ampio dibattito sui comprensori e sui rapporti tra enti pubblici. In questo quadro, risulta indeterminato il ruolo del livello centrale, che all'inizio degli anni Ottanta adotta diversi provvedimenti regolativi di carattere vincolistico e/o emergenziale, legati sia a fatti di carattere naturale (terremoti, alluvioni ecc.), sia a nuove occasioni di sviluppo legate a grandi eventi (es. i mondiali del 1990), che permettono allo stato di bypassare gli enti sotto-ordinati. In quegli stessi anni, matura la riflessione sulla crisi del piano razional-comprensivo e sui limiti dei meccanismi di interazione prefigurati nell'ambito della Legge urbanistica nazionale. Per superare l'impasse, a livello locale agli episodi di abusivismo si affianca la teorizzazione della *deregulation* come drastica negazione delle regole di interazione con gli apparati deputati alla pianificazione, a favore di rapporti di carattere informale, improntati ad una maggiore flessibilità e operatività ma caratterizzati da scarsa trasparenza delle procedure;
- 1990-2001: *interazione contrattuale*. A inizio anni Novanta, una serie di provvedimenti legislativi fornisce la chiave di volta per la legittimazione delle pratiche di interazione informali tra enti pubblici e tra questi e i privati: le leggi di riforma delle autonomie locali n. 142 dell'8 giugno 1990 e n. 241 del 7 agosto 1990 introducono gli istituti dell'*Accordo di programma* e della *Conferenza dei servizi*, come modelli per la concertazione tra soggetti pubblici, mentre la legge

Periodi principali	Modello di interazione	Parole chiave	Strumenti amministrativi	Interazione tra (y) e (x)	Stato	Regioni	Comprensori/ Province/ Area vasta	Comuni
1942-1972	Istituzionale	gerarchia comando e controllo	L. 1150/1942: apparato di pianificazione fondamentale	Stato	Redazione PTC da parte del Min. LL. PP. Con parere preventivo Consiglio Superiore dei LL. PP. e sentiti i Ministri per le comunicazioni e per le corporazioni Definizione linee guida per i PTC (1950)	Redazione PTC relativi agli ambiti di competenza dei Provveditorati Regionali alle Opere Pubbliche, (Comitato Direttivo Regionale per il piano, Commissione Consultiva, Comitato Esecutivo e Comitati locali)		Approvazione PRG (Min. LL. PP.) Vigilanza e controllo attività edilizia e urbanistica, rafforzata con Legge Ponte (1967, introduzione di standard e zoning)
				Regioni				
				Comprensori/ Province/ Area vasta				
				Comuni	Invio primi PRG per approvazione			Controllo attività edilizia del privato
1972-1990	Istituzionale allargata/ informale	comprensorio deroga, emergenza, riformismo	DPR 8/1972 e DPR 616/1977 Trasferimento competenze alle regioni Primi contratti in campi esterni alla pianificazione (vedi bobbio 2000) + provvedimenti estemporanei anni '80: emergenze naturali, mondiali	Stato	Mantenimento funzione di indirizzo e coordinamento Definizione linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale su determinati temi (art. 88 DPR 616/77)	Delega poteri legislativi e amministrativi in materia di urbanistica Vincoli ambientali e paesaggistici nei Piani Paesaggistici e Territoriali con valenza paesaggistica Leggi settoriali (Piani di Bacino e Piani dei Parchi)		Leggi di controllo dell'attività edilizia (Buccalossi 1978) Piano decennale per la casa Provvedimenti di emergenza per terremoti, alluvioni ed eventi speciali. Legge 47/1985, recante Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive.
				Regioni	Conferenza delle Regioni e delle Province autonome Conferenza Stato/Regioni	Dal 1977: leggi regionali di governo del territorio Prima stagione di pianificazione	Istituzione dei comprensori, sperimentazione pianificazione comprensoriale Ricerca di consenso presso gli enti locali	Approvazione dei PRG
				Comprensori/ Province/ Area vasta	-	Sub-ambiti di studio per il piano territoriale regionale Apporto di comuni ed altri enti locali (comunità montane) alla pianificazione regionale		
				Comuni	Rapporto diretto con Ministero in caso di deroghe per eventi eccezionali e calamitosi	Invio PRG per approvazione		Pianificazione attuativa per progetti Accordi (informali) con i privati



Periodi principali	Modello di interazione	Parole chiave	Strumenti amministrativi	Interazione tra (y) e (x)	Stato	Regioni	Comprensori/ Province/ Area vasta	Comuni
1990-2001	contrattuale	negoiazione concertazione urbanistica consensuale	142 e 241/90: accordo di programma, conferenza dei servizi	Stato	L. 142 e 241/90: Accordo di programma e Conferenze dei servizi per tutti i livelli L.667/96: programmazione negoziale	Progressiva devoluzione di competenze attraverso la riforma Bassanini	Delega alle Province delle funzioni di pianificazione (L. 142/90)	Promozione di programmi integrati e complessi Bandi per allocazione concorsuale finanziamenti
				Regioni	Ricorsi verso i programmi integrati e complessi	Nuove Lur di anticipazione della riforma nazionale	Definizione, nell'ambito delle Lur, dei compiti e delle attribuzioni del Piano territoriale di coordinamento provinciale	Suddivisione del piano in parte strutturale e operativa Modalità di
				Comprensori/ Province/ Area vasta			Prime esperienze di pianificazione provinciale	Verifiche di compatibilità dei PRG
				Comuni	Occasione della programmazione complessa, integrata, strategica	Prime sperimentazioni degli apparati di piano previsti dalle nuove Lur		Concertazione e negoziazione col privato per l'attuazione di programmi integrati e complessi
2001 in poi	Liberale/ cooperativa	governo del territorio cooperazione territoriale	Modifica titolo V della costituzione: revisione competenze	Stato	Legge di principi	Delega competenze in materia di governo del territorio	Definizione delle Piattaforme territoriali	"Piano casa" e provvedimenti emergenziali (terremoto in Abruzzo, alluvioni e smottamenti a Messina)
				Regioni	Conferenza stato-regioni Dialogo per la definizione del QSN e dei relativi QSR	Leggi di governo del territorio e nuovi piani territoriali	De-potenziamento, nell'ambito delle Lur di ultima generazione, dei compiti e delle attribuzioni del Piano territoriale di coordinamento provinciale	Entra a regime la suddivisione del piano in parte strutturale e operativa e auto-approvazione del piano comunale Impostazione liberale vs strutturale
				Comprensori/ Province/ Area vasta		Richiesta di ruolo più preminente Ricomposizione delle pianificazioni settoriali	Ricerca di una identità Nuova stagione di piani territoriali di coordinamento	Prescrizioni, indirizzi, ecc.
				Comuni	Occasione dei Programmi Innovativi in ambito urbano "Porti e Stazioni"	Verifiche di coerenza e compatibilità	Verifiche di coerenza e compatibilità	Ingerenza sempre più importante del privato nelle scelte urbanistiche

Tab. 1 - Principali forme di interazione nella pianificazione di sistema

- finanziaria 1997 (L. 662/1996) introduce una serie di strumenti di regolazione concordata tra soggetti pubblici e tra pubblico e privati riconducibili al termine di *programmazione negoziale*. Questi istituti danno avvio a una nuova stagione nei rapporti tra enti locali, sia in merito alla pianificazione ordinaria, sia attraverso la diffusione di pratiche che non sono previste dall'ordinamento urbanistico prefigurato a livello nazionale e regionale: la pianificazione strategica e la programmazione complessa. Le esperienze maturate nel corso del decennio determinano dinamiche di apprendimento e di trasferimento di buone pratiche delineate in termini generali come urbanistica consensuale (Urbani, 2000) e contrattata (Bobbio, 2000). Dunque nel periodo si è assistito ad una progressiva rivisitazione dei tradizionali canoni dell'agire amministrativo, nell'ottica di un recupero di efficienza ed efficacia indispensabile alla realizzazione di una macchina amministrativa moderna, che si ponga come interprete degli interessi pubblici generali. In tale contesto si pone il superamento del modulo organizzativo della gerarchia sicché, sviluppandosi i rapporti intersoggettivi ed interorganici prevalentemente attraverso moduli improntati alla direzione e alla equiordinazione, sempre più spesso il procedimento amministrativo giunge a conclusione attraverso l'esperimento di attività di concertazione, improntata al coordinamento amministrativo;
- 2001 in poi: *interazione liberale/cooperativa*. La stagione di riforme amministrative che ha interessato tutti gli anni Novanta si chiude con la legge costituzionale n. 3/2001, recante modifiche al Titolo V della Costituzione, che ri-definisce le competenze tra stato ed enti locali, considerando il governo del territorio materia di legislazione concorrente tra stato (leggi di principio) e regioni. Nelle pratiche che si sviluppano durante il decennio e nel dibattito che le accompagna emergono questioni, paradossi e contraddizioni della pianificazione contrattuale: la necessità di uno snellimento procedurale nell'ambito di forme di interazione di tipo cooperativo, l'influenza della cooperazione sulla competitività territoriale e l'intervento sempre più importante del privato nella definizione delle politiche pubbliche.

### **3.2 Rapporti istituzionali gerarchici in seno al piano tradizionale**

Il sistema di pianificazione prefigurato dalla legge urbanistica nazionale (Lun) n. 1150 del 17 agosto 1942 è organizzato come un apparato gerarchico a cascata, in cui ad ogni livello compete l'approvazione dei piani del livello sotto-ordinato. Si tratta di un sistema fortemente connotato dalle caratteristiche del governo italiano, di matrice napoleonica, basato sulla classica divisione verticale o territoriale dei poteri, tra governo centrale e locale (Bobbio, 2002).

Il modello prefigurato dal testo storico della L. 1150/42 rispecchia

questa articolazione, prevedendo la suddivisione della strumentazione urbanistica in due livelli: il piano territoriale di coordinamento (PTC), di competenza del Ministero dei lavori pubblici, e i Piani regolatori generali (PRG), la cui redazione spetta ai comuni.

Anche se fin dagli anni Trenta sono state effettuate alcune sperimentazioni di pianificazione territoriale di livello regionale (cfr. il piano della Valle d'Aosta di Adriano Olivetti), al momento della approvazione della legge non sono previsti altri livelli intermedi, ma si prevede che i piani territoriali di coordinamento siano destinati a «determinate parti del territorio nazionale» in cui il PTC sarà compilato «fissando il perimetro di ogni singolo piano» (L. 1150/42, art. 5). Le regioni sono previste dall'art. 114 della Costituzione del 1948 ma non saranno istituite fino agli anni Settanta. In questo lasso di tempo, vengono istituite solo le regioni a statuto speciale (Trentino, Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna nel 1948, Friuli nel 1963).

I piani territoriali di coordinamento previsti all'art. 5 della Lun hanno un forte valore conformativo, in quanto prevedono «direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente: a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge; b) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza; c) alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma» (L. 1150/42, art. 5) e tali direttive hanno lo «scopo di dare ordine e disciplina anche all'attività privata», ragion per cui il piano approvato deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del Regno e «un esemplare del piano approvato deve essere depositato, a libera visione del pubblico, presso ogni Comune, il cui territorio sia compreso, in tutto o in parte, nell'ambito del piano medesimo» (*Ibidem*).

La legge prevede un minimo di interazione tra il Ministro per i lavori pubblici e il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che deve esprimere un parere preventivo, e con i Ministri per le comunicazioni e per le corporazioni, quando i PTC interessino rispettivamente impianti ferroviari o la sistemazione delle zone industriali nel territorio nazionale. Nell'ultimo articolo, relativo alle disposizioni finali, tuttavia, il legislatore ricorda che «Rimangono ferme le disposizioni di legge che stabiliscono la competenza anche di altri Ministeri ed organi consultivi riguardo ai piani regolatori comunali ed ai regolamenti edilizi, nonché quelle relative ai poteri del Ministero delle corporazioni in materia di impianti industriali» (L. 1150/42, art. 45).

Quanto ai piani regolatori generali, essi sono strumenti di durata indeterminata e obbligatori per i comuni compresi in appositi elenchi che non verranno pubblicati prima degli anni Sessanta. La legge prevede un meccanismo coercitivo per cui, se il comune non approva il PRG entro 5 anni dalla data del decreto ministeriale con cui è stato approvato il rispettivo elenco, è in facoltà del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per l'interno, di disporre di ufficio la compilazione del piano.

L'art. 9 prevede il deposito presso la segreteria comunale e l'istituto delle osservazioni, riservato tuttavia solamente a «le Associazioni sindacali e gli altri Enti pubblici ed istituzioni interessate» (L. 1150/42, art. 9). L'approvazione del piano generale avviene con decreto reale su proposta del Ministro per i lavori pubblici, «previa comunicazione a tutti i Ministeri interessati [...], e sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici» (art. 10). Le stesse varianti al piano richiedono la preventiva autorizzazione del Ministro per i lavori pubblici.

Questa impostazione, che rappresenta la matrice di tutte le procedure di approvazione dei piani previste successivamente, anche dalle leggi regionali che maturano dalla fine degli anni Settanta, si basa su un solido meccanismo di comando e controllo, in cui l'ente superiore approva i piani dell'ente sotto-ordinato e vigila sulla sua attività.

Fermo restando che un piano di coordinamento di livello nazionale non è mai stato redatto negli anni del dopoguerra, le diverse esperienze tendono a far corrispondere il piano di coordinamento con la dimensione regionale di competenza dei Provveditorati regionali delle opere pubbliche<sup>1</sup>, in vista della istituzione delle regioni e della necessità di far coincidere il piano con un ambito amministrativo definito (Mesolella, 2006b). Gli stessi *Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento*, redatti da un gruppo di lavoro coordinato da Giovanni Astengo su commissione del Ministero dei lavori pubblici negli anni Cinquanta (Min. LL. PP., 1952), tendono a considerare il PTC come piano regolatore di portata regionale, capace di intervenire nella localizzazione e nel dimensionamento delle attività. A seguire, il piano regolatore comunale è concepito come uno strumento di regolazione degli usi dei suoli capace di dare certezza allo sviluppo urbano.

Nel dopoguerra, i primi PRG evidenziano alcune lacune e rigidità proprio nel sistema delle relazioni prefigurato dalla legge 1150/42, che determina tempi lunghi nell'approvazione degli strumenti e scarsa aderenza con le necessità della ricostruzione e del boom economico degli anni Sessanta. Queste difficoltà trovano risposta in termini ancora conformativi, attraverso una serie di provvedimenti che tentano di apportare modifiche alla legge originaria con un rafforzamento dei meccanismi di comando e controllo (cfr. L. 167/62, L. 765/67, L. 865/71). In particolare, la legge n. 765 del 1967 recante modifiche e integrazioni alla legge urbanistica del 1942 (e per questo definita "Ponte" verso la riforma della Lun) introduce l'intervento sostitutivo dello Stato per i comuni sprovvisti di piano regolatore e rigide sanzioni per punire le illegittimità e gli abusi edilizi. Inoltre, la legge Ponte fortifica gli strumenti di controllo preventivo introducendo gli standard e la zonizzazione: si tratta di una innovazione in ottica conformativa, pienamente

<sup>1</sup> In particolare, il Ministero ha tendenzialmente considerato come perimetro del piano territoriale di coordinamento quello degli ambiti di competenza dei Provveditorati Regionali alle Opere Pubbliche, presso i quali è istituito un Comitato Direttivo Regionale per il piano, coadiuvato da una Commissione Consultiva formata da esperti, da un Comitato Esecutivo e da Comitati Provinciali in rappresentanza degli enti locali.

inserita nell'ambito del dibattito internazionale dell'epoca, che trova i suoi fondamenti nella Carta di Atene del 1933.

In ragione di tale impostazione, i rapporti interistituzionali sono improntati da meccanismi imperativi e unilaterali e si esplicitano in piani o studi preparatori di tipo razional-comprensivo, miranti a perseguire un interesse pubblico definito a priori attraverso norme conformative basate sulla zonizzazione.

In questo sistema di pianificazione tradizionale, la gerarchia dei livelli di piano, che ricalca quella dell'amministrazione, così come la sua caratteristica normativa, di legge dello Stato, ne assicurano la coerenza e determinano la sua legittimazione. «I presupposti di base di questo schema sono noti: che esista un solo attore di piano, lo Stato, e che gli altri attori (collettivi o individuali, sociali o politici) siano disposti a riconoscere il piano, adeguandosi ad esso ed attuandolo. Coerentemente con la tradizione funzionalista [...] il sistema dei ruoli e dei comportamenti legittimi (e in quanto tali attesi) deriva dalla struttura dello stato e del sistema amministrativo di governo e da un quadro giuridico-normativo che, prescindendo da "fatti" sociali concreti, disegna un sistema coerente di relazioni formali» (Bolocan e Pasqui, 1996:24).

Tale sistema di relazioni formali fa capo, generalmente, a strategie di tipo esclusivo, miranti all'accesso all'arena decisionale del minor numero possibile di attori, se non solamente di quelli che detengono le risorse chiave (Bobbio, 1996). Nel processo di pianificazione intervengono dunque solo pochi interessi istituzionali, costituiti in associazioni e categorie, che a livello regionale sono rappresentati nei Comitati tecnici direttivi che assistono i Provveditorati alle opere pubbliche (Mesoella, 2006b), mentre a livello locale sono ricondotti alle Associazioni sindacali e gli altri Enti pubblici ed istituzioni interessate.

Il paradigma del sistema di pianificazione di tipo razional comprensivo e dei meccanismi di comando e controllo su cui si fonda viene messo in discussione durante tutto l'arco degli anni Sessanta, in primis dall'Istituto Nazionale di Urbanistica che, nel 1960, presenta il *Codice dell'urbanistica*, una proposta di riforma volta a ribadire la necessità dell'istituzione delle Regioni come ente di pianificazione intermedio, dell'individuazione di entità analitiche subregionali, i comprensori, e dell'integrazione tra pianificazione urbanistica e programmazione economica<sup>2</sup>.

In seno a questo documento, si prevede l'istituzione del *Comitato nazionale di pianificazione*, formato da ministri e presidenti delle regio-

<sup>2</sup> Si fanno portatori di questa esigenza le proposte di legge urbanistica di Zaccagnini (1961) e il progetto di legge Sullo (1962) che prevede l'integrazione tra piano territoriale e piano economico. La legge n. 865 del 22 ottobre 1971 affronta la questione della casa attraverso la programmazione e il coordinamento dell'intervento pubblico, demandando alle regioni la localizzazione ed il coordinamento degli investimenti pubblici per l'edilizia. Questi ultimi sono stabiliti dal governo sulla base di un "piano di attribuzione" redatto in funzione dei fabbisogni regionali e alimentato da tutte le risorse pubbliche nazionali destinate al settore (Salzano, 1998).

ni, coadiuvato da un *Consiglio tecnico centrale* formato da funzionari dello stato ed urbanisti esperti. Pur rimanendo nel tracciato della legge nazionale, questi due organismi sono visti come garanti dell'operato centrale, perché dotati di una rappresentanza delle realtà regionali e di soggetti qualificati e competenti capaci di affiancare l'operato del Consiglio superiore dei lavori pubblici (Salzano, 1998). Tuttavia, queste proposte non troveranno attuazione, e le regioni saranno istituite solo nel decennio successivo.

A seguito dell'autunno caldo del 1969 e dell'istituzione delle regioni, gli anni Settanta sono teatro di un notevole cambiamento del quadro istituzionale dell'urbanistica. Le regioni vengono a rappresentare un soggetto pubblico nuovo nel panorama dell'ordinamento degli enti locali, e un nuovo livello di pianificazione nel sistema prefigurato dalla legge nazionale.

### **3.3 Forme di interazione istituzionale allargata, dai comprensori alla pianificazione operativa**

Il 1972 è considerato, ai nostri fini, uno spartiacque tra due epoche, in quanto introduce un nuovo importante soggetto nel sistema istituzionale e, a partire dal 1977, anche in quello della pianificazione. Il trasferimento definitivo dei poteri alle regioni a statuto ordinario, che era iniziato nel 1948 con l'istituzione delle regioni a statuto speciale, apre una nuova stagione di rapporti tra gli enti e tra i soggetti interessati ai processi di pianificazione. Stagione che sembra correre su binari paralleli e contrastanti, a seconda del livello territoriale, ma che vede come filo conduttore la questione di un allargamento dei partecipanti al processo di pianificazione:

- al livello locale, continua la consapevolezza dell'inadeguatezza dei meccanismi del piano razional comprensivo, cui si sopperisce attraverso rapporti di carattere informale, spesso poco trasparenti, ma sempre finalizzati al coinvolgimento degli interessi effettivi;
- al livello intermedio, le regioni si pongono la questione della pianificazione territoriale, interrogandosi sul livello pertinente e sulla necessità di un ente intermedio capace di aggregare interessi regionali e locali: prende forma l'istituzione dei comprensori e si avvia una intensa attività legislativa in materia di urbanistica;
- a livello centrale, mentre matura la riflessione sulla crisi del piano razional comprensivo e sui limiti dei meccanismi di interazione prefigurati nell'ambito della Legge urbanistica nazionale, prende piede una serie di provvedimenti di carattere vincolistico ed emergenziale, legati sia a fatti di carattere naturale (terremoti, alluvioni, ecc.) che richiedono un più attento controllo delle risorse territoriali e ambientali, sia a nuove occasioni di sviluppo (grandi opere pubbliche e i mondiali del 1990). Tali provvedimenti permettono allo stato di esercitare poteri coercitivi centralistici ancora improntati a meccanismi unilaterali di comando e controllo.



Risulta di un certo interesse partire dalle Regioni e dal loro ruolo nel sistema della pianificazione territoriale, definito attraverso i DPR 15 gennaio 1972 n. 8 e 24 luglio 1977 n. 616, che stabiliscono il trasferimento dallo stato alle regioni delle competenze nelle materie all'art. 117 della Costituzione, tra cui quelle in materia urbanistica.

Questi provvedimenti trasferiscono dunque in toto alle regioni a statuto ordinario l'attività urbanistica, intesa come «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente» (DPR 616/1977, art. 80).

Sulla base di questa definizione, vengono attribuite alle regioni sia la possibilità di legiferare in materia urbanistica, sia le funzioni amministrative che erano state affidate al Ministero dei lavori pubblici dalla legge 1150/42 e dalle successive modifiche (redazione e approvazione dei piani territoriali di coordinamento regionali e comprensoriali, approvazione degli strumenti urbanistici generali comunali e attuativi, vigilanza e controllo dell'attività urbanistica ed edilizia dei comuni).

L'attività regionale in ambito urbanistico appare fin da subito caratterizzata dalla ricerca delle migliori modalità di dialogo con i differenti livelli istituzionali, ricerca che avviene attraverso la delega di alcune funzioni alle autonomie locali e a diversi strumenti di piano. A questo scopo, la creazione di enti intermedi, i comprensori, sembra rappresentare la migliore soluzione di intermediazione tra esigenze locali e indirizzi regionali. Il piano sub-regionale comprensoriale, infatti, dovrebbe raccogliere le domande comunali per indirizzare la pianificazione regionale alla aggregazione delle esigenze locali e giungere alla definizione di un piano territoriale di coordinamento che raccolga il più ampio consenso a livello locale.

L'avvio di episodi di pianificazione comprensoriale in alcune regioni del nord (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia-Romagna) appare insoddisfacente, in quanto dà luogo a lunghi processi di programmazione e pianificazione basati sull'assegnazione gerarchica di compiti ai diversi livelli istituzionali (Mesoletta, 2006a; Moretti e Tessitore, 1997). Tuttavia, l'esperienza dei comprensori e le riflessioni che li accompagnano rendono conto della necessità impellente, avvertita per lo più a livello regionale, di riconfigurare i rapporti tra i diversi enti amministrativi all'insegna di una maggiore condivisione delle scelte<sup>3</sup>.

In questo quadro, resta imprecisato il ruolo dello stato che, da un

<sup>3</sup> Necessità che viene anche da altri settori di governo, come quello della sanità: la Legge 833/78 *Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale* del 23 dicembre 1978, detta anche Riforma Sanitaria, sopprime il sistema mutualistico e lega imprescindibilmente il Servizio Sanitario Nazionale alla pianificazione territoriale regionale, attribuendo alle regioni l'individuazione di ambiti territoriali di carattere sovralocale (le Unità Sanitarie Locali) di dimensioni pertinenti alla gestione del servizio. A questo si aggiunge l'istituzione delle Comunità Montane (L. 1102/72) con funzioni di programmazione e pianificazione, che viene a sovrapporsi al sistema dei comprensori.

lato, mantiene una funzione di «indirizzo e coordinamento» con specifiche competenze in alcuni settori, mentre dall'altro lato si fa carico di una serie di provvedimenti basati sull'emergenza, che gli consentono di bypassare quei rapporti di condivisione e collaborazione tra enti a tutti i livelli auspicato dalle regioni.

Il DPR 616/77 indica tra le materie di competenza dello Stato «l'identificazione, nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento [...], delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo» (art. 81). In particolare, lo stato mantiene le funzioni amministrative in materia di opere marittime (porti e difesa delle coste), opere idrauliche e per le vie navigabili, impianti elettrici superiori a 150 mila volts, trasformazione delle risorse energetiche, aeroporti, ferrovie, demanio e patrimonio dello Stato, edilizia universitaria e costruzione di alloggi da destinare a dipendenti civili e militari dello Stato per esigenze di servizio, edilizia di culto, ecc. (art. 88).

Se, da un lato, l'indeterminatezza delle disposizioni legislative in merito a tempi, modalità e procedure, insieme a «l'inettitudine politica e, appunto, la mancanza di precise indicazioni normative, possono spiegare la latitanza governativa negli ultimi anni, [...] quando le stesse regioni riconoscono l'esigenza di un'azione unitaria di indirizzo» (De Lucia, 1992:113), dall'altro lato proprio questa indeterminatezza permette allo Stato di assumere una serie di provvedimenti attraverso i quali esercitare a pieno i poteri di comando e controllo definiti dal sistema gerarchico dell'ordinamento italiano. I campi di azione principali in cui si esplicitano questi poteri sono quello della pianificazione ambientale e paesaggistica, della riforma della legge nazionale e della gestione (se non della creazione) delle emergenze.

La nuova centralità delle tematiche paesaggistiche e ambientali che viene affermata a partire dalla fine degli anni Settanta determina l'avvento di una serie di norme finalizzate a inserire il tema nell'ambito della pianificazione territoriale: la legge Galasso n. 431/85 introduce in modo esteso la pianificazione paesaggistica del territorio regionale (o di parti di esso) nell'apparato di pianificazione prefigurato dalla Lun, la legge 183/89 istituisce i piani di bacino e la legge 389/91 regola la pianificazione dei parchi e delle aree protette. Questi strumenti, di carattere per lo più settoriale, comportano non pochi problemi di interazione tra gli enti, dovuti essenzialmente alla questione della sovrapposizione di poteri, di strumenti e di campo di attività (Sarlo, 1997)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> «Si configura infatti il rischio di una sovrapposizione di poteri, di strumenti e di campo di attività:

- di poteri per l'istituzione di nuovi enti, come l'Ente Parco, l'Autorità di Bacino, ai quali si affida una titolarità in materia di urbanistica e di gestione degli interventi sul territorio, non evidenziando parallelamente le forme di coordinamento con gli altri enti tradizionalmente preposti alla pianificazione e al controllo delle trasformazioni

Oltre a questi provvedimenti di carattere settoriale, continua la tendenza a riformare l'apparato di pianificazione prefigurato dalla Lr. 1150/42 con meccanismi di comando e controllo sugli usi dei suoli e della capacità di trasformazione a livello locale: la legge Bucalossi n. 10/1977 introduce le concessioni onerose, mentre la successiva legge 5 agosto 1978, n. 457, riportante *Norme per l'edilizia residenziale*, istituisce il piano decennale per la casa e le modalità di intervento per il recupero dell'edilizia esistente. Si tratta di riforme che prefigurano forme di gestione nuova della questione della casa, attraverso un rapporto coerente con la programmazione economica (cfr. cap. 5), ma che si inseriscono in un panorama ancora fortemente connotato da rapporti gerarchici.

La legge del 3 gennaio 1978 n. 1, relativa alla *Accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali* e la cosiddetta *Legge Nicolazzi* recante *Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti* (Legge del 23 gennaio 1982, n. 94), che permettono allo stato di intervenire direttamente su alcune questioni senza interloquire con gli enti sotto-ordinati, danno adito a un forte dibattito in merito ai poteri dello Stato e ai suoi rapporti con gli enti locali (Veneziano, 1981; D'Ariano, 1982; Brunetti, 1982).

In generale, si rileva come la gestione delle nuove norme avvenga «prevalentemente nell'atmosfera di restaurazione, di neoliberalismo selvaggio degli anni ottanta» (Salzano, 1998:183), laddove norme di tipo emergenziale permettono allo stato stesso di bypassare gli altri enti nella gestione di grandi opere o di eventi calamitosi. Il terremoto dell'Irpinia, gli alluvioni, ma anche i mondiali del 1990 diventano infatti l'occasione per intervenire in modo diretto e in deroga alle previsioni degli strumenti locali.

A ciò si aggiunge la Legge del 28 febbraio 1985, n. 47, recante *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive*. Il condono generalizzato dell'abusivismo induce a parlare di *deregulation* e di delegittimazione del piano.

Gli episodi di abusivismo implicano una drastica negazione delle regole di interazione con gli apparati deputati alla pianificazione; allo stesso modo, gli interventi relativi a grandi opere pubbliche, che modificano in modo consistente l'assetto urbano, preannunciando la cosiddetta stagione della pianificazione per progetti, comportano un travalicamento delle previsioni di piano a favore dell'operatività. Su questi *modus operandi*, caratterizzati da scarsa trasparenza procedurale, aleggia il sospetto di accordi sotterranei, se non di vera e propria corruzione (nel senso inteso da Grannovetter, 2006), tra pubblica amministrazione in senso lato (politici e tecnici) e soggetti privati forti.

- territoriali;
- di strumenti, in quanto non viene chiarito il rapporto tra strumenti generali (il piano paesistico, il piano provinciale) e strumenti settoriali (piano del parco, piano di bacino);
  - di campo di attività, in quanto le sovrapposizioni con le attività di pianificazione e programmazione previsti nei diversi piani di nuova istituzione sono molteplici» (Sarlo, 1997:202).

In ambito tecnico e amministrativo, Mazza (1997) rileva dunque il prevalere di «una lunga tradizione di scostamento nell'attuazione dei piani dalle regole costitutive della pianificazione», il cui risultato è la deregolamentazione informale del piano, laddove «dal momento che decidere è più difficile che in passato, l'attenzione si rivolge soprattutto alle procedure che possano rendere più rapide le decisioni, agli strumenti utili per “fare” e, pertanto, ai progetti più che ai piani. Del resto la pianificazione formale di quadri globali di riferimento è ormai inutile [...]. Per sfuggire alle procedure amministrative e realizzare comunque gli interventi non previsti dai piani, vengono inventati nuovi strumenti, di solito privi di carattere formale» (Mazza, 1997:88). La pianificazione per progetti, contrapposta alla procedura tradizionale, che fa discendere gli interventi dal piano, esprime quindi esplicitamente il rifiuto delle forme predeterminate di piani e strategie globali, generali, a lunga scadenza, a favore di pratiche basate su progetti specifici, parziali, a breve scadenza, basati su rapporti informali.

Entrambi i casi (abusivismo e pianificazione per progetti) prefigurano la crescente esistenza di rapporti informali, se non sotterranei, tra soggetti privati forti e enti pubblici, motivate dalla scarsa flessibilità del piano razional-comprensivo, in cui l'oggettiva rigidità delle soluzioni ammette generalmente solo modifiche marginali, ma non strade alternative ancora negoziabili.

Questa stagione di deregolamentazione del piano attraverso rapporti personali e poco trasparenti può essere interpretata, alla luce della teoria della pianificazione collaborativa (cap. 2), con l'insorgere di pratiche di interazione di carattere informale in un sistema formalmente definito. Nel processo di elaborazione dei processi di trasformazione, l'esplicitarsi di un'azione attraverso una decisione formalmente assunta in presenza di esigui margini di confronto tra tutte le parti in gioco, determina generalmente l'insorgere di situazioni di conflitto, come forma di opposizione radicale in assenza di chiarezza sulle logiche che hanno determinato il raggiungimento della decisione (Brunetta, 1997).

L'esito di questa situazione è una diffusa paralisi amministrativa, superabile solo con l'emergere di situazioni negoziali basate sulla cooperazione di carattere informale (Chisholm, 1989). L'organizzazione informale rappresenta infatti uno strumento di compensazione degli errori delle strutture formali, che sono essenzialmente incomplete e si basano su autorità di tipo verticale e gerarchico: la loro cronica incapacità di creare consenso e adesione alla decisione, porta al ricorso a processi informali fondati sulla fiducia, la reciprocità (Axelrod, 1984) e la persuasione. Di conseguenza nella pianificazione si assiste al prevalere delle logiche negoziali, generalmente di carattere informale, sulle logiche giuridico-formali e tecnico-professionali.

Il carattere rigido delle procedure inerenti le strutture formali centralizzate preclude la capacità del sistema di adattarsi rapidamente a situazioni nuove. Di conseguenza, il processo decisionale assume come scopo il rispetto di regole piuttosto che l'orientamento dell'azio-

ne, ponendo più attenzione al processo che non al risultato e, quindi, creando un divario tra la decisione e l'effettiva capacità di realizzarla.

In Italia, la contrapposizione tra il piano precostituito, con le sue regole formali da rispettare, e la presenza di percorsi decisionali basati sull'interazione tra amministrazione pubblica e soggetti privati per la negoziazione delle scelte risulta onnipresente, ma «avviene per lo più in modo oscuro, casuale, e tende facilmente a produrre risultati distorti rispetto alle leggi e al principio di imparzialità e scarsamente efficienti» (Bobbio, 1996:62). In un sistema rigido come quello italiano, dunque, «è probabile che la negoziazione si sviluppi a macchia d'olio, in condizioni sotterranee e con risvolti apertamente illegittimi» (*Ibidem*).

Lo stesso Palermo (2001) osserva come, nel caso italiano, le difficoltà possano essere esaltate da alcuni fattori di contesto, come la mancanza di una tradizione matura di pratiche pluralistiche di concertazione e di intesa. Le condizioni sono generalmente più favorevoli a forme estreme e semplificanti, come l'ipotesi astratta di una forte regolazione pubblica o l'autonomia sostanziale degli interessi prevalenti che hanno come esito esperienze attuative in cui processi incompiuti, sviluppi difformi, frammentazione e occasionalità degli interventi effettivi, sono condizioni ancora molto diffuse. Questo quadro a tinte fosche ben «rappresenta la "tragedia dell'urbanistica" come pratica collettiva che, nonostante le nobili ragioni e i generosi tentativi, sembra destinata a essere sempre sconfitta dall'egoismo e dalla forza degli interessi e delle volontà individuali (opinione ancora diffusa tra i tecnici e intellettuali del settore fedeli ad alcune tradizioni)» (Palermo, 2001:7).

Tuttavia, la stessa labilità del sistema normativo, insieme al proliferare di rapporti informali, danno adito, oltre alla deregulation, anche a buone pratiche, che proprio dai rapporti informali e da aggiustamenti incrementali danno luogo a piani virtuosi che tentano di sopperire alle carenze del sistema vigente: uno per tutti, il piano di Bologna, che viene considerato antesignano dell'urbanistica riformista (Campos Venuti e Oliva, 1993).

In generale, il progressivo ricorso a pratiche di concertazione di carattere informale può essere ricondotto, oltre alla rigidità del piano razional comprensivo, anche all'assenza di strumenti in grado di formalizzare gli accordi intrapresi tra gli enti e tra questi e il privato. Assenza che verrà compensata negli anni Novanta, attraverso l'introduzione di una serie di riforme istituzionali e di strumenti di intervento che cambieranno il panorama amministrativo e i rapporti tra i soggetti implicati nel governo del territorio.

### **3.4 Governo del territorio e pianificazione consensuale**

La situazione di paralisi amministrativa e di compensazione attraverso procedure informali che caratterizza il panorama italiano degli anni Ottanta, ha avuto come conseguenza fondamentale la stigmatizzazione delle pratiche negoziali come pratiche illegittime e opinabili.



Se, da un lato, il riconoscimento e la legittimazione di queste logiche potrebbe rappresentare la soluzione per il superamento dell'impasse amministrativo e per l'attuazione dell'auspicata "urbanistica riformista", la diffusione di logiche negoziali sembra essere ancora caratterizzata da «l'informalità dei processi negoziali, l'esclusività e la segretezza dei tavoli, il nascondere i risultati degli accordi negoziali dietro la decisione formalmente unilaterale dell'amministrazione» (Mazza, 1997:118-119).

A inizio anni Novanta, una serie di provvedimenti legislativi forniscono la chiave per la legittimazione delle pratiche di interazione informali tra enti pubblici e tra questi e i privati: le leggi di riforma delle autonomie locali n. 142 dell'8 giugno 1990 e n. 241 del 7 agosto 1990 introducono gli istituti dell'*Accordo di programma* e della *Conferenza dei servizi*, come modelli per la concertazione tra soggetti pubblici, mentre la legge finanziaria 1997 (L. 662/1996) introduce una serie di strumenti di regolazione concordata tra soggetti pubblici e tra pubblico e privati riconducibili al termine di *programmazione negoziata*.

Per quanto riguarda l'amministrazione, convenzioni e consorzi tra enti pubblici e tra questi e i privati erano già previsti nell'ordinamento italiano, anche se in forme più modeste rispetto a quelle introdotte da questi due provvedimenti.

Oltre a queste modalità, la L. 241/90 prevede che, ai fini della semplificazione dell'azione amministrativa, «qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice di regola una conferenza di servizi» (art. 14 c. 1) al termine della quale «l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati [pubblici o privati, ndr] al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo» (art. 11 c. 1). Questi provvedimenti sono indicati anche ai fini dello svolgimento di determinate funzioni in forma associata: oltre a convenzioni e consorzi, le conferenze dei servizi e gli accordi di programma sono gli istituti base per formare delle unioni di comuni «allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza» (art. 26).

La conferenza dei servizi e l'accordo di programma rappresentano dunque il primo bagaglio procedurale<sup>5</sup> a disposizione delle amministrazioni per operare secondo parametri di flessibilità delle procedure,

<sup>5</sup> Bobbio (2000) evidenzia come questa fase di generalizzazione ed estensione a tutti i settori dell'utilizzo degli accordi e delle conferenze sia stata preceduta da un periodo di avvio, tra il 1985 e il 1990, in cui accordi di programma e conferenze dei servizi sono stati sperimentati in una serie di settori specifici. Gli accordi di programma sono stati introdotti in provvedimenti relativi a progetti di trasporto integrato nelle aree metropolitane, costruzione e ampliamento di impianti ferroviari, intervento straordinario nel mezzogiorno, tutela dell'ambiente, ricerca scientifica, interventi per Roma Capitale. Le Conferenze dei servizi sono previste in alcune leggi relative ai rifiuti, alle opere pubbliche di interesse nazionale e a quelle per i mondiali di calcio.



riduzione dei tempi, integrazione delle azioni, attivazione di nuove modalità di relazione all'interno dell'ente pubblico stesso, con altri enti pubblici e con il privato.

A questi strumenti si aggiungono altri istituti, ricompresi nella cassetta degli attrezzi della "programmazione negoziata" introdotta dalla legge finanziaria 1997 (L. 662/1996): l'Intesa istituzionale di programma, l'Accordo di programma quadro, il Patto territoriale, il Contratto di programma e il Contratto d'area sanciscono accordi, patti e contratti derivanti da forme di interazione diverse, tra enti pubblici e con i privati, per l'attuazione di interventi diversi finalizzati allo sviluppo territoriale<sup>6</sup>.

Accordi e intese sono finalizzati ad attivare forme di cooperazione associativa o istituzionalizzata, mentre patti e contratti instaurano modalità di cooperazione di tipo contrattuale. In generale, vengono adottati a strumenti per la pianificazione contrattata (Bobbio, 2000) o consensuale (Urbani, 2000) a seconda che si ponga l'accento sul processo o sulla sua finalità.

L'avvento di questa strumentazione si inserisce inoltre nell'ambito della riforma Bassanini (dal nome del Ministro della Funzione Pubblica che la promuove) che, attraverso una serie di provvedimenti le-

<sup>6</sup> Le Leggi 341/95 e 662/1996 definiscono il concetto, il campo di applicazione e l'uso delle procedure negoziali. La Legge 662/96 (art. 2 comma 203) definisce le seguenti tipologie di strumenti di programmazione negoziata: Intesa istituzionale di programma, Accordo di programma quadro, Patto territoriale, Contratto di programma, Contratto d'area. Il CIPE, con deliberazione del 21/03/97, ha provveduto a disciplinare i vari strumenti di programmazione definendone finalità e oggetto, soggetti coinvolti (promotori), modalità attuative e di finanziamento.

In particolare, l'*Intesa istituzionale di programma* consiste nell'accordo tra amministrazione centrale ed amministrazione regionale o delle province autonome, per la definizione degli interventi da realizzare negli anni successivi e la ripartizione dei relativi oneri finanziari. La fase successiva all'intesa è data dall'*Accordo di programma quadro*: si tratta di un accordo promosso dai sottoscrittori dell'intesa e stipulato con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati, al fine di definire il programma esecutivo degli interventi oggetto dell'intesa.

Il *Contratto di programma* è un contratto stipulato tra amministrazione statale, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali, per la realizzazione di iniziative atte a generare significative ricadute occupazionali, anche riferibili ad attività di ricerca e di servizio a gestione consortile.

Il *Patto territoriale* è l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati, relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Questo accordo è il risultato della concertazione e tocca in maniera trasversale diversi segmenti socio-economici, con un'attenzione costante ai bisogni ed alle esigenze delle parti interessate.

Il *Contratto d'area* è uno strumento operativo concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, ed eventuali altri soggetti interessati, per realizzare azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e creare nuova occupazione in territori circoscritti. Le sue finalità prioritarie consistono quindi nella realizzazione di un ambiente economico favorevole ad attirare iniziative imprenditoriali e nella creazione di nuova occupazione, mediante lo stimolo agli investimenti in zone colpite da gravi crisi occupazionali.

gislativi<sup>7</sup> improntati dai concetti della sussidiarietà e della sovranità locale, scardina il paradigma della suddivisione delle competenze e dell'interazione di tipo gerarchico e istituzionale, per favorire l'instaurarsi di nuovi rapporti tra istituzioni, basati sulla condivisione delle competenze anche in merito al governo del territorio.

Insieme ai nuovi strumenti di concertazione che permettono di formalizzare pratiche di interazione tra gli enti a tutti i livelli, il processo di riforma che si sviluppa nell'arco di tutto il decennio e confluirà nel testo unico degli enti locali (D.Lgs. 267/2000) e nella legge costituzionale n. 3/2001, comporta necessariamente una riflessione sui rapporti tra gli enti istituzionali, che prefigura nuove modalità di interazione, ma anche nuovi conflitti.

La validità di tali istituti emerge in settori diversi (dalla gestione dei rifiuti allo sviluppo locale, attraverso i patti territoriali); nel campo della pianificazione, l'utilizzo di accordi, patti e contratti permette di dare legittimità a due forme di pianificazione non previste nell'apparato prefigurato dalla L. 1150/42: la pianificazione strategica e la programmazione complessa.

La pianificazione strategica prende piede negli anni Novanta sulla base di esperienze ed istanze europee e, a scapito dell'istituzione delle aree metropolitane, introdotte anch'esse dalla L. 142/90 con scarso successo, prefigura ambiti di riferimento e di autoriconoscimento emergenti dal territorio, dando vita ad accordi tra enti diversi (anche nelle città metropolitane stesse), propensi a condividere forme di governo del territorio attraverso accordi e intese che permettono di attuare politiche sovralocali più consone alle questioni da affrontare.

Per pianificazione strategica si intende soprattutto la capacità degli attori di un determinato contesto di elaborare una proposta condivisa e di impegnarsi a realizzarla insieme. In campo territoriale la pianificazione strategica (*strategic spatial planning* nella letteratura europea) non è regolativa degli usi del suolo e nemmeno strutturale (non prevedere invarianti strutturali ma elementi di indirizzo). Mette l'accento, invece, sulle capacità di interazione, cooperazione ed accordo tra gli attori in un determinato ambito territoriale. La condivisione di un obiettivo viene considerato l'avvio del processo di pianificazione; la "strategia" in senso stretto si preoccupa, quindi, di definire le azioni e le regole comportamentali utili al perseguimento di quell'obiettivo. Cooperazione, coordinamento e condivisione, sono quindi gli esiti auspicati e ricercati dalla pianificazione strategica in presenza di contesti territoriali (urbani, regionali) caratterizzati da pluralità di soggetti e punti di vista spesso in conflitto tra di loro (Fabbro, 2007:186-187).

A fronte del mancato accordo tra i comuni delle aree metropolitane, che generalmente trova un intoppo nei conflitti tra comune capoluogo e comuni di periferia, le esperienze di pianificazione strategica matura-

<sup>7</sup> L. 59/97, L. 127/97, D.lgs. 112/1998 e D.lgs. 300/1999, D.lgs. 18 agosto 2000.

te nel corso degli anni Novanta<sup>8</sup> permettono agli enti locali di riflettere sulla loro identità, per darsi forme strutturate di interazione, definendo agende per l'azione associata coerenti con le esigenze di sviluppo territoriale (Fedeli, 2003).

Quanto alla programmazione complessa, la stagione che prende avvio con la legge 203/91 apre subito un ampio dibattito in merito a due principali forme di interazione: i rapporti tra stato ed enti locali e tra pubblica amministrazione e privato.

In merito ai rapporti tra stato ed enti locali, l'oggetto del contenzioso è sicuramente la natura dei provvedimenti istitutivi dei programmi complessi, che sono generalmente di matrice ministeriale e rivolti direttamente ai Comuni, scavalcando dunque gli enti intermedi e, in particolare, le regioni.

La legge 203/91 prevede infatti, all'interno di un piano di azioni per la lotta alla criminalità organizzata, un "programma straordinario di edilizia residenziale" destinato a dipendenti statali, con la possibilità di reperire aree al di fuori dei piani di zona, in quanto la delibera comunale di adozione del programma equivale a variante degli strumenti urbanistici. In un sistema in cui la maggior parte dei piani regolatori è approvata dalle Regioni, tale provvedimento mina fortemente il ruolo di questo ente, in ragione (ancora una volta) di *Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon rendimento dell'attività amministrativa*.

Se i programmi previsti da questa legge sono motivati dall'urgenza, le procedure di variante al Prg previste dai *successivi programmi integrati di intervento* (Pii) della legge Botta-Ferrarini n. 179/92 aprono subito un forte contenzioso tra Stato e Regioni. Un ricorso presentato dalle Regioni Toscana, Umbria, Emilia-Romagna e Veneto viene infatti accolto dalla Corte Costituzionale, che con la sentenza del 7-19 ottobre 1992 sopprime i commi 3-4-5-6-7 dell'art. 16, relativi all'approvazione della variante da parte del consiglio comunale, che sono ritenuti incostituzionali perché «invadenti la sfera di competenza delle Regioni» (Ombuen et al., 2000).

La gestione dei Pii e delle relative procedure di assegnazione delle risorse è dunque attribuita alle Regioni, cui spetta anche la gestione dei successivi *Programmi di Recupero Urbano (Pru)*, previsti dall'articolo 11 della L. 493/93 per intervenire, alla stregua dei Pii, sull'edilizia residenziale pubblica. In entrambi i casi l'approvazione dei Pru in variante agli strumenti urbanistici vigenti è demandata alla stipula di un Accordo di programma.

Il contenzioso tra Stato e Regioni, tuttavia, continua con i programmi *Urban I* a valere sui fondi strutturali europei fase II (1994-99), e con i corrispettivi italiani dei *Programmi di Riqualificazione Urbana (Priu)*<sup>9</sup>:

<sup>8</sup> Per un panorama esauriente delle esperienze in corso, si rimanda a Fedeli e Gastaldi (2004).

<sup>9</sup> Istituiti con DM 21 dicembre 1994 e normati da diversi decreti del Ministero dei Lavori Pubblici.

in entrambi i casi, le procedure di allocazione concorsuale delle risorse configurano un rapporto diretto tra Ministero e Comuni, in cui i programmi prendono forma dalla concertazione tra Amministrazione centrale ed Enti locali e le regioni sono chiamate in causa solo in caso di variante agli strumenti urbanistici<sup>10</sup>.

Di conseguenza, nell'ambito del processo di delega o trasferimento dei poteri e delle competenze ai livelli più pertinenti configurato dalla "Riforma Bassanini", le regioni rivendicano il loro ruolo in materia di governo del territorio e di politiche urbane a fronte della nuova alleanza tra Stato e Comuni che è venuta maturando proprio nell'ambito dei programmi complessi: esse otterranno un ruolo di gestione diretta dei finanziamenti e dei bandi per i *Contratti di quartiere*<sup>11</sup>, la compartecipazione alla selezione dei *Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile* (Prusst) di cui al D.M.LL.PP. 25 settembre 1998 e la gestione dei *Progetti Integrati Territoriali* (Pit), nell'ambito dei Programmi operativi regionali (POR) di approfondimento del Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-06.

I programmi complessi come strumento applicativo e, in generale, le diverse forme di contrattazione emergenti nel corso del decennio permettono inoltre di cogliere la sfida della concertazione col privato. Nel corso degli anni Ottanta la cosiddetta deregulation e la stagione della pianificazione per progetti, insieme alla crescente crisi della finanza pubblica, evidenziano con forza la necessità, da parte della pubblica amministrazione, di abbandonare approcci burocratici di carattere autoritativo per la determinazione aprioristica e unilaterale delle possibilità di trasformazione, a favore di un comportamento disponibile a "negoziare" con il privato e, dunque, a un «amministrare per accordi» (Urbani, 2000:74). La negoziazione degli assetti urbanistici col privato scardina il sistema dei rapporti unilaterali tra pubblica amministrazione e privato: se l'apparato di pianificazione prefigurato dalla Legge 1150/42 prevedeva infatti la definizione delle scelte urbanistiche generali e la contrattazione col privato solo nella fase attuativa, attraverso le convenzioni stipulate nell'ambito dei piani urbanistici esecutivi (piani di lottizzazione, per gli insediamenti industriali, di recupero ecc.), la pianificazione emergenziale e per progetti maturata negli anni Ottanta ha ormai reso evidente il fatto che una contrattazione con il privato avvenga già a monte del processo, nella fase di

<sup>10</sup> Attraverso gli strumenti dell'Accordo di programma e della programmazione negoziata, lo Stato ha assunto infatti una gestione diretta dei programmi, in ragione delle dimensioni economiche che la programmazione statale è in grado di muovere, della ricchezza di strumenti a disposizione, nonché della necessità di ricollocare il proprio ruolo in un ambiente amministrativo sempre più improntato al principio della sussidiarietà (Ombuen et al., 2000). Tali istanze determinano critiche e opposizioni a livello regionale e provinciale, che vedono negato il principio della copianificazione (per un approfondimento si rimanda a Lingua, 2007).

<sup>11</sup> Istituiti con i DD.MM. 1071-72 del 1° dicembre 1994, i Contratti di quartiere sono definiti nelle loro caratteristiche e negli aspetti procedurali dalla delibera Cer del 5 Giugno 1997.

definizione delle scelte, dunque prima dell'adozione dello strumento urbanistico comunale.

L'esplicitazione di accordi e intese tra pubblica amministrazione e privato attraverso un accordo preliminare tra le parti permette di superare la tradizionale divisione tra amministrazione pubblica (espressione di una qualche forma aggregata di interesse collettivo) e privato (espressione dei meccanismi di mercato) e di smorzare l'alone di sospetti in merito alla occultazione e scarsa legalità dell'interazione tra le due parti. La contrattazione, infatti, ha un carattere eminentemente pubblico (il pubblico è informato della contrattazione e le parti assumono pubblicamente gli impegni), si svolge in modo formalizzato, secondo regole condivise dai partecipanti, e confluisce in un accordo sottoscritto dalle parti stesse (Bobbio, 2000).

L'esigenza della contrattazione risponde alle ragioni dell'efficacia del processo di pianificazione e della flessibilità dell'implementazione. Attraverso la contrattazione col privato a monte del processo di pianificazione, infatti, la pubblica amministrazione riesce a ottenere l'effettiva realizzazione di opere di urbanizzazione secondaria che prima rimanevano sulla carta, come campiture dello zoning che – se rispondevano alla necessità degli standard imposti per decreto – non trovavano disponibilità finanziarie adeguate all'esproprio e all'attuazione diretta da parte dell'ente pubblico. In questo senso, proprio il carattere pubblico degli accordi comporta la necessità di una più ampia partecipazione ai processi di governo del territorio, non solo da parte dei privati detentori delle risorse finanziarie e immobiliari, ma di tutti i potenziali stakeholders e, in generale, di tutti i cittadini.

Allo stesso modo, l'interazione tra enti locali (tra comuni, province e regioni) attraverso forme di consultazione e concertazione preventiva per la redazione dei reciproci strumenti di piano permette di superare la tradizionale gerarchia degli strumenti di piano, che implicherebbe forme di pianificazione a cascata.

Nella scansione temporale delle forme di pianificazione italiana finora descritte, sono stati redatti in primo luogo i piani comunali, a partire dagli anni Settanta quelli regionali, per arrivare alla pianificazione provinciale dopo gli anni Novanta. Di conseguenza, rispetto al principio gerarchico tra piani, per cui la norma del piano sovra-ordinato prevale su quella del piano sotto-ordinato, la possibilità di svolgere tavoli di concertazione permette aggiustamenti incrementali tra gli strumenti in cui vige «il principio cronologico secondo cui la prescrizione successiva prevale su quella precedente. Ciò si verifica per l'affermarsi, in luogo della gerarchia dei piani, della gerarchia degli interessi, secondo cui l'interesse che, di volta in volta, emerge come il più attuale e meritevole di soddisfazione – dopo un adeguato confronto con gli altri – trova comunque applicazione, trasfondendosi nella prescrizione urbanistica, abrogativa della disciplina precedente» (Urbani, 2000:92).

La cooperazione tra livelli istituzionali via conferenze e accordi implica dunque la possibilità di rimettere in discussione le scelte predefinite nei diversi livelli di piano, attraverso forme di confronto che



permettono di valutare via via le scelte del soggetto proponente e di modificare gli altri atti pianificatori qualora tali scelte siano contrastanti con le scelte degli altri soggetti, ma risultino comunque pertinenti rispetto a una forma aggregata degli interessi pubblici e alle necessità di sviluppo del territorio.

Per questo motivo, a fronte della mancata riforma urbanistica, le leggi regionali che maturano nella seconda metà degli Anni Novanta (Lr. Toscana n. 5/95, Lr. Liguria n. 36/97, Lr. Lazio n. 38/99, Lr. Emilia-Romagna n. 20/00) prevedono un esteso utilizzo di questi istituti, sia per l'approvazione dei piani comunali e provinciali, sia per la flessibilizzazione delle procedure di variante e di quelle attuative. Questi strumenti permettono infatti di accogliere la necessità di una nozione più ampia di urbanistica, tesa a forme integrate di *governo del territorio* e basata sulla suddivisione del piano in due componenti (una strutturale, finalizzata a definire le direzioni dello sviluppo, gli elementi invarianti e i valori territoriali condivisi, l'altra operativa, volta a dare flessibilità ed efficacia all'implementazione del piano). Proprio il concetto di governo del territorio implica l'integrazione di diverse competenze che esulano dalla semplice regolazione delle trasformazioni e dai confini amministrativi, ma richiedono rapporti di cooperazione e di copianificazione sia orizzontale che verticale tra gli enti preposti al governo delle diverse risorse territoriali.

### **3.5 Stato ed enti locali tra cooperazione e liberismo**

La stagione di riforme amministrative che ha interessato tutti gli anni Novanta si chiude con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al Titolo V della Costituzione, che porta a una sintesi le riforme Bersani attraverso la definizione esplicita delle materie di competenza statale e di quelle attribuibili agli enti locali, individuando le materie di competenza esclusiva rispetto a quelle di competenza concorrente. L'art. 117 c. 2 definisce dunque diciassette materie di interesse nazionale per le quali lo stato è chiamato a emanare apposite norme e regolamenti.

Il tema del governo del territorio è indicato come materia di legislazione concorrente, attraverso un doppio regime (Pizzetti, 2001): le regioni hanno la facoltà di emanare proprie leggi di governo del territorio, mentre lo Stato ha la facoltà di emanare leggi di soli principi (art. 117 c. 3) e di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati enti locali, per promuoverne lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e per rimuovere gli squilibri economici e sociali (art. 119, c. 5).

Nel processo di ridefinizione dei ruoli tra Stato e Regioni, dunque, lo Stato mantiene l'esercizio di funzioni centrali su alcuni temi ritenuti irrinunciabili (Mantini, 2005), come i grandi interventi strutturali, i programmi di opere pubbliche statali, la tutela e valorizzazione dei beni storici, culturali e ambientali, la difesa del suolo, nonché programmi



innovativi in ambito urbano<sup>12</sup> che, insieme alle diverse leggi-obiettivo in tema di infrastrutture o di città, configurano un intervento sempre più teso all'ambito territoriale e alle grandi opere (Lingua, 2007).

Il testo riformato della costituzione esprime appieno la tensione tra separazione delle competenze e condivisione delle scelte ai diversi livelli, e trova nel federalismo e nel decentramento due possibili anelli di congiunzione, anche se imperfetta (Forlenza e Terracciano, 2002). Tuttavia, nel testo non sono contemplate forme di cooperazione inter-governativa: tale gap è colmato dalla corte costituzionale italiana, che ha assunto la cooperazione a principio giuridico per dirimere i conflitti tra Stato e Regioni. Nell'ambito di un contenzioso, generalmente, la corte costituzionale parte dal presupposto che i rapporti tra i due livelli di governo si fondino sul principio della "leale collaborazione", obbligandoli dunque alla cooperazione per la soluzione di problemi comuni e impedendo che ciascuno si limiti a chiudersi nell'ambito delle proprie competenze (Bobbio, 2002:141).

In questo senso, le riflessioni sui limiti del sistema gerarchico e unilaterale di pianificazione tradizionale e sulla necessità di ricercare il consenso preventivo sulle scelte di piano prefigurano un cambiamento notevole del ruolo della pubblica amministrazione a tutti i livelli. L'atto stesso di sedersi attorno a un tavolo con i diversi soggetti interessati, infatti, non richiede più una aprioristica difesa di un imprecisato interesse pubblico, quanto piuttosto l'assunzione di un atteggiamento cooperativo nell'ambito di un gioco di mediazione e ricomposizione tra interessi diversi, da quello dell'ente sovra-ordinato a quello dei singoli cittadini.

Nelle pratiche che si sviluppano durante il nuovo secolo e nel dibattito che le accompagna, emergono tuttavia questioni, paradossi e contraddizioni della pianificazione contrattata, o consensuale che dir si voglia, in merito a tre temi principali: lo snellimento procedurale nell'ambito di forme di interazione di tipo cooperativo, l'influenza della cooperazione sulla competitività territoriale e l'intervento sempre più importante del privato nella definizione delle politiche pubbliche.

Fin dalla loro nascita, gli strumenti che consentono forme di interazione di tipo consensuale (conferenze, accordi, contratti e le diverse forme della pianificazione negoziale) sono stati tacciati di derive autoritarie e decisioniste (Torchia, 1997; D'Auria, 1998). Le leggi che introducono tali istituti prevedono infatti meccanismi di esclusione dalla decisione delle amministrazioni che non partecipano al tavolo, o di rimando della decisione al livello più alto in caso di stallo dei lavori della conferenza. Di conseguenza «il fatto di mettere tutte le amministrazioni competenti intorno a un tavolo, non ha avuto solo lo scopo di

<sup>12</sup> Il Programma innovativo in ambito urbano – Porti e Stazioni (D.M.II.TT. n. 2522/01) e il programma Sviluppo Integrato – Sistemi Territoriali - Multi Azione (Sistema, D.M.II.TT. n. 988/03) implicano un ripensamento delle scale territoriali che - soprattutto nel caso di Sistema- è di tipo coercitivo, viene dall'alto e non sempre corrisponde alle specificità territoriali locali (De Luca, 2006).

costringere i partecipanti ad esprimersi in tempi certi, ma anche quello di esercitare una forte pressione (quasi un ricatto) sulle amministrazioni dissenzienti» (Bobbio, 2000:131). In questo senso, l'istituto della contrattazione non configura un modello decisionale di tipo pluralistico, adatto a decidere in situazioni complesse, ma si presenta piuttosto come strumento per arrivare ad una decisione a qualunque costo, che può giovare soprattutto al livello centrale in quanto dotato di maggiori risorse (Torchia, 1997).

Durante il primo lustro del nuovo secolo, i timori delle derive del modello decisionista sembrano lasciare il passo a una maggiore consapevolezza dell'importanza della contrattazione, intesa come strumento per la cooperazione tra enti e tra questi e il privato. L'esperienza maturata via via dalle pubbliche amministrazioni ha determinato processi di apprendimento da parte delle unità coinvolte, definendo modelli organizzativi e modalità di coordinamento maggiormente integrative. La decisione presa «a più voci» risulta sicuramente più complessa di quelle prefigurate nell'ambito di procedure gerarchiche, e in alcuni casi può richiedere anche tempi più lunghi, ma il valore aggiunto della contrattazione sembra risiedere proprio nell'insorgere di forme di collaborazione e, dunque, nel miglioramento della qualità della decisione (Bobbio, 2004).

Questo concetto sembra ormai consolidato sia nelle pratiche, sia nei testi legislativi regionali. Dal punto di vista delle pratiche, non c'è amministratore o tecnico che, al momento della presentazione dello strumento di pianificazione di propria competenza, non richiami l'avvenuta cooperazione tra enti, la partecipazione dei cittadini, la presa in considerazione di tutti i possibili interessi. Si tratta di una retorica ricorrente che, se da un lato dovrebbe essere verificata nella sua veridicità, dall'altro lato deriva inevitabilmente dalla necessità di adempiere alle modalità di interazione prefigurate dalle leggi regionali in merito alle procedure di redazione, adozione e approvazione degli strumenti di governo del territorio e delle loro modifiche. Infatti, tutte le leggi regionali di ultima generazione che hanno recepito le modifiche costituzionali, così come quelle che ne hanno anticipato i tratti fondamentali, prevedono forme più o meno strutturate di cooperazione e co-pianificazione, dalla possibilità di redazione di piani intercomunali alla introduzione di tutta la cassetta degli attrezzi della pianificazione negoziale (accordi, conferenze, ecc.) anche se con forme e procedure differenziate (cfr. cap. 5).

Una seconda importante riflessione matura, in questi anni, in merito al valore aggiunto delle forme di cooperazione nei termini di sviluppo e di competitività territoriale. È infatti indubbio che, a parità di strumenti, i risultati della cooperazione tra territori variano in funzione degli attori che se ne fanno carico, in particolare della diverse amministrazioni locali che insistono su un territorio, della loro capacità di riconoscersi come entità interdipendente e di portare avanti processi decisionali all'insegna della cooperazione e dell'interdipendenza.

Urbani indica come acquisito «che il sistema della pianificazione

urbanistica, pur all'interno di regole generali da osservare, costituisca uno degli elementi di forte differenziazione tra aree, tra territori, in rapporto alle possibilità di sviluppo, di modernizzazione e di riconversione urbana. In altre parole, in un sistema di forte federalismo amministrativo, alla capacità delle amministrazioni di utilizzare tutti gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento – concertazione con gli "altri" poteri pubblici, codeterminazione pubblico-privato degli assetti urbanistici, partecipazione popolare – potranno corrispondere una maggiore flessibilità e un più rapido adeguamento delle scelte strategiche alle esigenze del mercato e dell'occupazione, mentre, nel caso di inerzia politica e amministrativa dei poteri locali, i territori e le collettività da questi governati sono destinati a uno sviluppo recessivo, imponendosi, così, un rapido ricambio della classe politica di governo» (Urbani, 2000:149).

Le implicazioni della cooperazione sono dunque notevoli e coinvolgono questioni sia di sviluppo locale sia di rappresentanza politica: esse sono emerse con evidenza negli anni Novanta in relazione ai meccanismi concorsuali di allocazione delle risorse maturati sia in ambito europeo, attraverso i programmi di interesse comunitario, sia in Italia, durante tutta la stagione della programmazione complessa.

Nel nuovo secolo, l'assimilazione della programmazione complessa nella cassetta degli attrezzi della pianificazione urbanistica di tutte le regioni indica la graduale perdita di innovatività di questi strumenti a favore di una progressiva acquisizione dei meccanismi e delle modalità di interazione che li caratterizzano (Lingua, 2005). Anche in merito alle modalità di redistribuzione dei fondi strutturali europei, il concetto di cooperazione territoriale lascia lo status di programma speciale per diventare uno degli obiettivi della politica di coesione 2007-2013. Dopo le sperimentazioni dei periodi di programmazione precedenti, è ormai acquisita l'importanza della cooperazione tra territori e tra enti per lo sviluppo territoriale e il superamento delle disparità regionali (cfr. cap. 3).

Infine, la riflessione sui rapporti collaborativi non può prescindere dal considerare con sempre maggiore importanza i rapporti tra pubblico e privato. La crisi economico-finanziaria in cui versa la pubblica amministrazione, acuita nell'ultimo periodo, ha indotto le amministrazioni a un ampio ricorso alla contrattazione preventiva col privato, che è stata istituzionalizzata con modalità differenti in tutte le leggi urbanistiche regionali. Nel dibattito sono emerse due posizioni divergenti, espressioni di due modi molto differenti di considerare l'apporto del privato e le forme di espressione dei poteri della pubblica amministrazione: il modello classico della concertazione preventiva e quello del liberalismo.

Da un lato, infatti, viene ribadita la possibilità di una concertazione preventiva tra pubblico e privato, sollecitata dalla pubblica amministrazione anche attraverso bandi e avvisi, per la definizione degli assetti territoriali e urbani, che perviene a un accordo per definire le condizioni di fattibilità dell'intervento e le dovute garanzie di esecuzione delle opere di utilità pubblica.

Dall'altro lato, la legge della regione Lombardia (Lr. 11 marzo 2005, n. 12), prevede la possibilità di definire a priori solo le strategie di massima, per rimandare poi alla concertazione col privato la definizione di quantità e destinazioni e delle opere di interesse pubblico da realizzare, in funzione delle esigenze di mercato e nell'ambito del piano dei servizi. A partire da questa legge e dall'esperienza del Documento Direttore di Milano, si apre un ampio dibattito sulla necessità di aprire il sistema di pianificazione a forme di auto-organizzazione all'insegna del liberalismo attivo (Moroni, 2007), attraverso una rigida definizione delle competenze dell'ente pubblico e la liberalizzazione degli usi dei suoli, che diventa oggetto di contrattazione con la pubblica amministrazione. Tuttavia, dal punto di vista amministrativo, tale tendenza richiede capacità e competenze nuove, se non un diverso modo di fare urbanistica, cui le pubbliche amministrazioni non sono ancora avvezze; in particolare, richiede ai tecnici e agli amministratori la capacità di comprendere e valutare l'effettiva convenienza pubblica nelle analisi costi/benefici presentate dai privati.

A scapito delle diverse posizioni in merito (De Luca, 2008a), resta certo il cambiamento del ruolo della pubblica amministrazione, che non si basa più sul presupposto dell'autorità per far valere un generico interesse comune, ma assume un valore di stimolo, di sollecitazione, di regia o di coordinamento delle pratiche di cooperazione sia tra diversi livelli amministrativi, sia con il privato e con i cittadini: una amministrazione che funge da catalizzatrice di processi inclusivi di formazione delle scelte (Osborne e Gaebler, 1992, cit. in Bobbio, 2004).

Tale ruolo è ribadito dalla maggior parte delle leggi regionali di governo del territorio, che configurano processi cooperativi sulla base di conferenze e accordi tra amministrazioni e con i diversi soggetti, attribuendo dunque all'amministrazione una attività di ricerca e di sollecitazione dei diversi stakeholders alla partecipazione ai processi decisionali e, in particolare, a quelli relativi al governo del territorio.

### **4.1 Pianificazione regionale, modelli di interazione e coinvolgimento degli interessi territoriali**

La maturazione della disciplina verso una concezione cooperativa dei rapporti tra gli enti istituzionali, gli stakeholders e gli interessi territoriali, finalizzata alla definizione di politiche integrate di governo del territorio, passa necessariamente attraverso lo scontro tra le forme e le modalità dell'interazione definite nel sistema di pianificazione istituzionale e quelle che maturano alla luce delle pratiche e di nuove istanze e nuovi temi maturati nel corso dell'ultimo secolo: un excursus di questa sembra dunque interessante per comprendere se e come si sono svolte pratiche di interazione di tipo cooperativo.

Per comprendere l'evoluzione del concetto di cooperazione nel sistema della pianificazione regionale italiana, sono stati considerati congiuntamente l'evoluzione del sistema amministrativo e del sistema di pianificazione italiano, riconducendoli a quattro macro-fasi (cap. 3), cui corrispondono altrettanti cambiamenti delle modalità di interazione tra i soggetti che intervengono nel processo di pianificazione: da un'interazione formale a pratiche di carattere informale, dalla pianificazione negoziale alla cooperazione a livello regionale e interregionale (tab. 4).

Questo cambiamento delle modalità di interazione trova evidenti riflessi nelle pratiche di pianificazione regionale e nel relativo dibattito (Erba e Pogliani, 1993; Sarlo, 1997; Caldaretti, 1997; Seassaro, 2000; Mesolella 2006a; 2006b). Diventa dunque di un certo interesse verificare come si sono esplicitate tali modalità di interazione nelle pratiche di pianificazione territoriale regionale, per comprenderne le questioni derivate e i loro riflessi sulla forma piano, sia nelle macrofasi precedenti, sia nel momento attuale.

La prima fase della pianificazione regionale, in cui prevalgono forme di *interazione istituzionale* (1942-1972), non si rileva una vera e propria produzione di piani territoriali regionali, quanto piuttosto esperimenti sporadici e anticipatori legati alla programmazione economica, come le ipotesi di assetto territoriale dei Comitati direttivi del provveditorato alle opere Pubbliche, gli schemi regionali di sviluppo dei comitati regionali per la programmazione economica, il Piano Regionale del Piemonte (1945) e lo Schema di Sviluppo Economico della Cam-

Periodo	Modello di interazione	Natura del piano regionale	Forma del piano regionale	Interessi coinvolti	Modalità di Coinvolgimento
1942-1972	Istituzionale	Conformativo-urbanistico	Piano territoriale di coordinamento: Apparato analitico dettagliato Zonizzazione Norme urbanistiche cogenti	"Interesse generale"	Consultazioni (commissioni consultive)
1972-1990	Informale	Conformativo-urbanistico con correzioni (nuovi livelli intermedi) Per ambiti e progetti	Piano territoriale di coordinamento regionale: Piano o quadro Regionale (come sopra) + Piani territoriali subregionali (comprensori e comunità montane, piani d'area e progetti operativi) Piani settoriali	Interessi istituzionali aggregati (nei comprensori e nelle comunità montane)	Consultazioni (commissioni consultive) e consultazioni preventive informali
1990-2001	Contrattuale	Indirizzo: Strutturale o Strategica	Piano o quadro territoriale regionale: Quadro generale di coordinamento Quadri di dettaglio per ambiti subregionali Piani d'area e progetti operativi	Interessi pubblici istituzionali e privati organizzati (associazioni di categoria, ambientaliste ecc.) e diffusi	Consultazioni preventive formalizzate con i diversi interessi (conferenze, accordi, intese)
2001 in poi	Liberal/Cooperativa	Indirizzo: mista Strutturale + Strategica + operativa	Piano o quadro territoriale regionale: Parte strutturale (invarianti) Parte strategica (vision)	Interessi pubblici istituzionali e privati, interessi diffusi ("cittadini")	Consultazioni preventive formalizzate con i diversi interessi (conferenze, accordi, intese) ed episodi di partecipazione a larga scala

Tab. 1 - Forme di interazione nella pianificazione territoriale regionale italiana

pania (1968)<sup>1</sup>. Di fatto, Erba e Pogliani (1993) rilevano come, nella fase di ricostruzione post-bellica, la questione della pianificazione di coordinamento sia stata pressoché accantonata, portando ad un «annullamento» di qualunque strumento capace di inserire le trasformazioni territoriali in un quadro di coerenza. Pur essendo pressoché inesistente, lo strumento di pianificazione sovralocale è fortemente delineato dal punto di vista metodologico, attraverso i *Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento* delineati dal Ministero dei Lavori Pubblici nel 1952. E forse proprio tale apparato metodologico,

<sup>1</sup> Per una esposizione dettagliata della natura di questi strumenti e delle loro implicazioni, si rimanda a Mesoletta (2006a).



nella sua ambizione, ne ha decretato la difficile attuazione, attraverso una concezione del piano – anche quello territoriale – di stampo razional comprensivo, ancorata alla regolazione degli usi del territorio attraverso la zonizzazione e norme urbanistiche cogenti per la localizzazione e il dimensionamento delle attività di portata regionale.

Questa sorta di piano regolatore generale si basa su un solido apparato analitico, capace di cogliere lo “spirito della regione”, per definire direttici fondamentali e di sintesi, utili alla redazione definitiva del piano (Min. LL. PP., 1952). Il fine ultimo del piano è quello di definire un «equilibrio fra popolazione, economia e territorio» (*idem*, p. 10) sulla base di un generico “interesse generale”, definito aprioristicamente e riscontrato attraverso la consultazione, da parte del Comitato Direttivo Regionale, delle commissioni consultive formate da rappresentanti dei diversi enti operanti sul territorio.

La fase dei comprensori, che si apre con la delega alle regioni della materia urbanistica (1972-1990), delinea un intenso periodo di *interazione istituzionale allargata e informale*. Emerge infatti la consapevolezza che in un sistema come quello italiano, fondato sulla pianificazione comunale, un piano territoriale possa coordinarne l'attività solo attraverso «un solido e largo consenso da parte dei comuni medesimi» (Mesolella, 2006a:72). Consenso che sembra venire solo attraverso l'istituzione dei comprensori, quali enti di livello intermedio (e di mediazione) tra Regione e Comuni. La produzione normativa regionale, inoltre, si occupa di definire obiettivi, natura e forma del piano regionale, che assume quindi declinazioni differenti, a seconda che si adottino o meno il sistema dei comprensori. Laddove si prefigurano questi livelli intermedi (Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna), il sistema di pianificazione si arricchisce e complessifica, in quanto il piano territoriale di coordinamento definito dalla Lun 1150/42 e dai *Criteri* del 1952 si suddivide nel livello regionale e nelle rispettive articolazioni sub-regionali, definite nell'ambito dei comprensori. A questi ultimi, dunque, sono attribuite funzioni di pianificazione con la formazione e l'adozione di piani territoriali comprensoriali. In altre regioni di minori dimensioni (Umbria, Friuli) il piano regionale è concepito come quadro di riferimento per le politiche di governo del territorio (Erba e Pogliani, 1993).

Il difficile rapporto tra Stato e Regioni, che si configura in tutta la sua complessità in questi anni, aggiunge ulteriori elementi di complessità su due fronti: da un lato, in merito all'istituzione di un ulteriore livello intermedio, quello delle Comunità Montane istituite dalla L. 1102/71, cui vengono delegate funzioni di pianificazione programmazione, attraverso la predisposizione di appositi piani (obbligatorio quello socio-economico, facoltativo quello urbanistico). Dall'altro lato, in riferimento alla approvazione di leggi mirate alla risoluzione di questioni settoriali, che configurano altrettanti strumenti di pianificazione.

Sarlo (1997) rileva che la Comunità Montana finisce con il sovrapporsi ai comprensori, determinando difficoltà di delimitazione territoriale e sovrapposizione di competenze, aggravate dalla iniziale assen-

za di un quadro di riferimento e criteri di indirizzo derivanti da uno strumento di pianificazione territoriale regionale. Le regioni si trovano dunque a dover affrontare anche la questione della delimitazione degli ambiti sub regionali, con soluzioni diverse che tendono a far coincidere comunità montane e comprensori (Basilicata, Emilia-Romagna), ovvero a definire due istituti separati (Piemonte, Toscana).

La produzione di normative mirate a regolare materie differenti (dai parchi regionali agli insediamenti produttivi, dai bacini di traffico all'agricoltura, fino al paesaggio) che interessa tutti gli anni Settanta e parte degli anni Ottanta, configura altrettanti strumenti settoriali (piani di bacino, piani dei parchi, ecc.) che, di fatto, tendono a sovrapporsi e in alcuni casi a sostituire la pianificazione territoriale.

In questo quadro, i piani regionali degli anni Ottanta tendono a proporre un approccio alla pianificazione regionale per grandi progetti, relativi ad ambiti sub regionali (piani territoriali d'area, progetti territoriali operativi, aree programma), che spostano l'attenzione dalla ricerca del difficile equilibrio tra i diversi livelli territoriali ad aree e temi su cui si concentrano specifici interessi e progettualità.

La crisi dell'esperienza dei comprensori e il dilagare di strumenti legati a singole problematiche territoriali o a progetti operativi, che frammentano l'attività pianificatoria regionale in una miriade di piani settoriali e d'area, rendono evidente la necessità di una revisione metodologica dello strumento urbanistico regionale, nonché della creazione di un unico livello intermedio a scala nazionale (Erba e Pogliani, 1993). Livello che viene identificato nelle Province, istituite con la legge 142/90, e che aggiunge un soggetto al quadro di interazione che si configura negli anni Novanta (periodo da noi definito di *interazione contrattuale*) grazie anche ai nuovi istituti dell'*Accordo di programma* e della *Conferenza dei servizi*.

Preso atto dell'«impossibilità di concepire il piano territoriale come un superpiano regolatore capace di analizzare, interpretare e normare tutte le variabili socio-economiche e fisico-ambientali» e della «necessità, comunque, di avere un quadro generale di coordinamento entro cui inserire i piani territoriali sub regionali che debbono fornire orientamenti agli investimenti statali e alla pianificazione comunale» (Idem, p.144), le regioni continuano l'attività di pianificazione regionale iniziata negli anni Ottanta, cui si affianca un processo di produzione, ridefinizione o aggiustamento incrementale delle leggi regionali, sia per recepire il nuovo livello intermedio, sia per configurare i rapporti tra gli strumenti di pianificazione a tutti i livelli.

Gli anni Novanta sono quelli maggiormente fervidi di nuove leggi regionali per il governo del territorio, in cui emerge con evidenza lo sforzo di coinvolgere gli interessi nella fase di predisposizione del piano, sia attraverso un ampio utilizzo dei nuovi strumenti dell'Accordo di Programma, delle Conferenze dei Servizi, nonché delle intese e degli istituti della programmazione negoziale ex L. 662/96, sia attivando forme partecipative e cooperative che coinvolgano interessi diversi, compresi quelli privati, alla luce della consapevolezza che la regione

deve essere considerata innanzitutto come un costruito sociale e culturale, prodotto di una progettualità condivisa dall'insieme di comunità in essa comprese, con le loro forme e identità particolari che contribuiscono a costruire l'identità regionale.

Le diverse pratiche di coinvolgimento degli interessi, dai cantieri progettuali per il Piano di Inquadramento Territoriale della Regione Marche, alle Conferenze di Pianificazione per il Piano di Indirizzo Territoriale (Ciabotti et al., 1999), rappresentano dunque sedi di concertazione tra i diversi soggetti istituzionali (De Luca, 2003a) ai vari livelli, nonché occasioni per individuare, dare visibilità e sostegno a operazioni di rilievo regionale che richiedono la compartecipazione degli enti pubblici locali e di risorse private.

Nella varietà di denominazioni e attribuzioni riservate al piano regionale, emerge la tendenza ad assegnare a quest'ultimo una natura di quadro di riferimento e strumento di indirizzo per la pianificazione sotto-ordinata, con due tendenze perlopiù contrapposte e tese a configurare, nelle poche esperienze di quegli anni (Marche, Umbria, Toscana) un piano regionale di carattere strategico piuttosto che strutturale.

Gli anni Novanta rappresentano soprattutto una fase di fermento teorico, di revisione disciplinare e di ridisegno del sistema delle autonomie locali: a parte quelle citate, molte delle esperienze iniziate in questo decennio si concludono a inizio del nuovo millennio, e spesso richiedono correzioni e aggiustamenti dovuti, da un lato, alla riforma costituzionale del 2001 e, dall'altro lato, alla nuova disciplina paesaggistica prevista dal Codice Urbani del 2004, che attribuisce alle regioni la definizione dei vincoli e delle politiche di tutela paesaggistica.

Proprio in relazione a quest'ultima attribuzione, nel nuovo millennio si rende necessario il superamento della dicotomia tra piano strategico e piano strutturale, per approdare a una forma mista dello strumento, che contempli al suo interno sia statuti o carte per il riconoscimento degli elementi da tutelare e garantire, sia visioni di futuro che contemplino anche la gestione e valorizzazione di tali elementi. Un piano articolato in più parti o strumenti, con una natura mista strategica e strutturale (Fabbro, 2004).

Oggi, alla luce di circa un decennio di esperienze, diventa possibile fare un primo bilancio dell'implementazione dei piani regionali approvati e di quelle che sono le potenzialità e i limiti della fase di pianificazione regionale che si è aperta dal 2001 alla luce di un tipo di *interazione liberale/cooperativa*.

Le questioni, i paradossi e le contraddizioni della pianificazione contrattuale si riflettono anche nella pianificazione regionale: in particolare, il tema della cooperazione, che emerge in modo prepotente nel panorama legislativo regionale dopo la modifica costituzionale, implica una riflessione importante sulla necessità di uno snellimento procedurale nell'ambito di forme di interazione di tipo cooperativo, sull'influenza della cooperazione sulla competitività territoriale e sull'intervento sempre più rilevante del privato nella definizione delle politiche territoriali.

In particolare, la fase attuale impone una riflessione su due grandi temi che, nelle loro declinazioni, saranno oggetto dei paragrafi successivi:

- 1) il ruolo delle regioni e dei rispettivi piani che emerge nelle leggi regionali di governo del territorio, in particolare in quelle che recepiscono le modifiche del Titolo V della Costituzione. Interessano in particolare le declinazioni del concetto di cooperazione verticale e orizzontale, in termini di:
  - regolazione dei rapporti tra amministrazioni ed enti diversi deputati al governo del territorio;
  - supporto alla cooperazione spontanea (unioni di comuni, piani intercomunali, ecc.) e stimoli alla cooperazione degli enti subordinati;
- 2) la natura e la forma assunta dal piano regionale, che deriva dai diversi approcci regionali e configura piani in cui si intersecano (coniugandosi?) nature differenti: strategica, strutturale, prescrittiva, di indirizzo, regolativa. In questo senso, diventa di un certo interesse un'analisi delle più recenti pratiche di pianificazione regionale e un cenno ai loro contenuti strutturali, strategici e operativi (progetti strategici regionali, ecc.) nelle esperienze degli ultimi due decenni, ovvero nel passaggio da forme di interazione prettamente negoziali a una concezione del piano di tipo maggiormente cooperativo, capace di far fronte alle istanze più recenti di crisi e di ridefinizione dei ruoli e delle funzioni amministrative.

#### **4.2 Forme di interazione nelle leggi regionali di governo del territorio**

La maturazione della disciplina verso una concezione cooperativa dei rapporti tra gli enti istituzionali, gli *stakeholders* e gli interessi territoriali, finalizzata alla definizione di politiche integrate di governo del territorio, è stata ampiamente recepita dalla normativa regionale di governo del territorio.

Una lettura delle interpretazioni regionali delle pratiche interattive per il governo del territorio, sia precedenti sia antecedenti la modifica costituzionale, permette di evidenziare quali rapporti siano stabiliti nelle leggi tra gli enti amministrativi competenti in materia di governo del territorio e quindi tra le loro azioni pianificatorie, nonché tra amministrazioni e soggetti pubblici e privati.

Tali analisi ha riguardato principalmente due modalità di interazione tra enti: la prima relativa alle verifiche tra i diversi livelli di pianificazione, che implica modelli di interazione differenti e variegati, pur tuttavia inscritti nella dicotomia coerenza *vs* compatibilità; la seconda riguardante la possibilità di attivare pratiche di pianificazione cooperativa, sia dal basso, sia mediante stimoli alla co-pianificazione derivanti dall'ente sovra-ordinato.

Considerato come livello di partenza il piano territoriale regionale (pur con le dovute asimmetrie temporali rispetto alla pianificazione

comunale – come evidenziato nel par. 4.4), l'analisi delle diverse modalità di interazione per la approvazione degli strumenti (tabb. 2, 3 e 4) delinea approcci differenti in merito alle verifiche di compatibilità piuttosto che di coerenza rispetto al piano provinciale e rispetto alla pianificazione comunale.

In tutte le nuove leggi di governo del territorio sono previste Conferenze, Accordi e Intese, come modo dichiarato per definire e condividere le scelte della pianificazione, per la procedure di verifica e per quelle di formalizzazione della strumentazione di piano (De Luca, 2008b). Se tali strumenti rappresentano la via privilegiata per l'iter di approvazione del Piano regionale, nel rapporto con gli altri livelli la condotta non è univoca, e in alcuni casi prevale una certa propensione a riaffermare l'importanza dell'ente superiore rispetto a quello di livello inferiore, anche laddove si fa riferimento a un approccio improntato alla cooperazione e concertazione (Lombardia, Friuli e Veneto). In questi casi, il riferimento alla cooperazione istituzionale è più un tributo alla modifica costituzionale che una vera affermazione di principio.

Laddove l'apparato prefigurato dalla legge regionale preveda uno strumento di pianificazione regionale teso a esprimere obiettivi e indirizzi per il governo del territorio regionale, piuttosto che prescrizioni, la verifica dei contenuti degli strumenti sotto-ordinati non può che entrare nel merito della coerenza con tali obiettivi e indirizzi (tab. 3). Tuttavia, questo è valido solo nel caso di poche regioni (Toscana, Basilicata, Umbria, Calabria, Valle d'Aosta), mentre generalmente si richiede la conformità ovvero la compatibilità con i contenuti del piano regionale, verificata attraverso conferenze di pianificazione o copianificazione prima dell'approvazione dello strumento, solitamente attribuita alla provincia stessa.

A livello comunale (tab. 4), il quadro risulta maggiormente variegato: la maggior parte delle leggi regionali prevede ormai che i consigli comunali approvino il proprio strumento di pianificazione comunale, previo svolgimento di conferenze di pianificazione e attraverso la firma di intese o accordi di programma o di pianificazione/copianificazione.

In tre casi (Piemonte, Sicilia e Val d'Aosta) è la regione ad approvare il piano comunale e in tre regioni (Abruzzo, Campania e Veneto) l'approvazione spetta alla provincia (oltre alle province autonome di Trento e Bolzano). In questi casi il rapporto con gli enti sotto-ordinati è demandato alle forme ordinarie di adozione-osservazioni-approvazione, con la possibilità di attivare apposite conferenze dei servizi.

In Piemonte l'approvazione di tutta la pianificazione sotto-ordinata da parte della regione (prevista dalla Lr. 56/77) ha determinato necessariamente tempi lunghi nell'espletamento delle procedure, per cui la legge regionale 26 gennaio 2007, n. 1 e il successivo Regolamento regionale 5 marzo 2007, n. 2/R istituiscono e disciplinano l'istituto delle conferenze di pianificazione come modalità di flessibilizzazione e velocizzazione procedurale.

Solo la Toscana demanda alla valutazione la verifica di coerenza e conformità, per cui nell'iter di approvazione dei piani provinciali e co-

Regione	Data legge	TIPO DI RAPPORTO PREVALENTE	MODALITA' DI CONCERTAZIONE per l'approvazione del PTR					
			Accordo di pianificazione	Accordo di programma	Intesa	Conferenza di pianificazione	Conferenza dei servizi	Altro
Abruzzo	1983	Coordinamento - conformità		x			x	
Basilicata	1999	Coordinamento - conformità	x			x		Conferenze e accordi di localizzazione
Calabria	2002	Sussidiarietà		x		x	x	
Campania	2004	Cooperazione istituzionale			x	x		
Emilia-Romagna	2000-2009	Cooperazione e concertazione	x			x		Accordi territoriali
FVG	2007	Cooperazione istituzionale			x	x		Accordi con i privati
Lazio	1999	Coordinamento				x		
Liguria	1998	Coerenza	x	x	x	x	x	
Lombardia	2005	Cooperazione istituzionale		x	x			
Marche	2002	Coordinamento		x				
Molise	-	-						
Piemonte	1977-2007	Coordinamento - conformità						
Prov. Bolzano	2008	-						
Prov. Trento	2008	-						
Puglia	2000-2001	Coordinamento					x	Conferenza programmatica regionale
Sardegna	1989	Coordinamento - conformità		x				Accordi di programma di particolare interesse economico e sociale
Sicilia	1978-1986	Coordinamento - conformità						
Toscana	2005	Coerenza	x		x	x		Avvio del procedimento
Umbria	2009	Cooperazione e concertazione	x	x				
VdA	1998	Coordinamento - conformità						
Veneto	2004	Concertazione e partecipazione		x				

Tab. 3 - Modalità di interazione per l'approvazione del Piano territoriale regionale



Regione	Data legge	APPROVAZIONE DEL PTC		VERIFICA RISPETTO AL PIANO REGIONALE <sup>1</sup>		MODALITA' DI CONCERTAZIONE					
		Regione	Provincia	Compatibilità	Coerenza	Accordi di pianificazione	Accordi di programma	Intese	Conferenza di pianificazione	Conferenza dei servizi	Altro
Abruzzo	1983		x							x	
Basilicata	1999		x	x	x	x			x		Conferenze e accordi di localizzazione
Calabria	2002		x		x				x		
Campania	2004		x	x						x	
Emilia-Romagna	2000-2009		x	x		x			x		Accordi territoriali Accordi con i privati
FVG	2007		x (coordinamento sovralocale quando esiste)						x		
Lazio	1999		x	x		x			x		
Liguria	1998		x	x solo sulle parti prescrittive del PTR		x	x	x	x	x	
Lombardia	2005		x	x							
Marche	2002		x	x			x				Conferenza delle autonomie
Molise	-										
Piemonte	1977-2007	x		x							
Prov. Bolzano	2008		x							x	
Prov. Trento	2008		x				x				Conferenza per l'accordo quadro
Puglia	2000-2001		x	x						x	
Sardegna	1989		x		x						
Sicilia	1978-1986		x				x				
Toscana	2005		x		x (autoverifica)	x		x			Avvio del procedimento
Umbria	2009		x	x	x anche con PPR				x		
VdA	1998										
Veneto	2004	x		x							

<sup>2</sup> Quando non è indicato (autocertificazione e quindi auto-verifica), si intende che è l'ente sovraordinato (regione x PTCP e Provincia/Regione per Piani comunali) a fare la verifica.

Tab. 3 - Procedure di interazione per l'approvazione dei piani territoriali di coordinamento provinciale

Regione	Data legge	APPROVAZIONE DEI PIANI COMUNALI			VERIFICA RISPETTO A PIANI PROVINCIALE E REGIONALE <sup>2</sup>		MODALITA' DI CONCERTAZIONE <sup>3</sup>					
		Regione	Provincia	Comuni	Compatibilità/ Conformità	Coerenza	Accordi di pianificazione	Accordi di programma	Intese	Conferenza di pianificazione	Conferenza dei servizi	Altro
Abruzzo	1983		x		x		x				x prima dell'approvazione	
Basilicata	1999			x	x	x				x		Conferenze e accordi di localizzazione
Calabria	2002				x							
Campania	2004		x		x					x		
Emilia-Romagna	2000-2009				x		x				x (in caso di non compatibilità col PTCP)	
FVG	2007			x	-	-				x solo con regione		Accordi territoriali Accordi con i privati
Lazio	1999			x	x	x	x	x		x		
Liguria	1998			x	x		x	x	x	x		
Lombardia	2005			x	x							
Marche	2002			x	x			x				Conferenza delle autonomie
Molise	-											
Piemonte	1977-2007	x			x					x		
Prov. Bolzano	2008		x		x					x		
Prov. Trento	2008		x			x		x				Conferenza per l'accordo quadro
Puglia	2000-2001			x	x						x (in caso di non compatibilità col PTCP)	
Sardegna	1989			x		x		x				
Sicilia	1978-1986	x								x		
Toscana	2005			x		x (autoverifica)	x		x			
Umbria	2009			x	X		x					
VdA	1998	x				x	x			x		
Veneto	2004		x		x	x						

<sup>2</sup> Quando non è indicato (auto-certificazione e auto-verifica), si intende che è l'ente sovraordinato (regione x PTCP e Provincia/Regione per Piani comunali) a fare la verifica

<sup>3</sup> Quando i campi non sono compilati si intende che gli enti sovra-locali intervengono con l'espressione di pareri di legittimità e di compatibilità (conformità solo nell'ambito delle procedure ordinarie di formazione del piano (adozione; invio all'ente, espressione parere/osservazioni, accoglimento e modifiche, approvazione).

<sup>2</sup> Quando non è indicato (autocertificazione e auto-verifica), si intende che è l'ente sovraordinato (regione x PTCP e Provincia/Regione per Piani comunali) a fare la verifica

<sup>3</sup> Quando i campi non sono compilati si intende che gli enti sovraordinati intervengono con l'espressione di pareri di legittimità e di compatibilità/conformità solo nell'ambito delle procedure ordinarie di formazione del piano (adozione, invio all'ente, espressione parere/osservazioni, accoglimento e modifiche, approvazione).

Tab. 4 - Procedure di interazione per l'approvazione dei piani comunali

municipali il parere di regione e provincia assume valore di apporto collaborativo alla pianificazione sotto-ordinata, piuttosto che di controllo coercitivo rispetto ai contenuti dello strumento di competenza, in quanto la verifica di coerenza è certificata dai comuni stessi attraverso una procedura di autovalutazione.

In sintesi si rileva che tra le procedure di concertazione previste dalle leggi regionali (in particolare da quelle di ultima generazione), prevale l'istituto della Conferenza, declinata in una pluralità di forme: riservata solo agli enti istituzionali; estesa anche agli enti funzionali; aperta ai portatori di interessi diffusi – e di esiti attesi – per mera consultazione; solo per pareri; per verifiche di coerenza e compatibilità; per giungere ad un accordo di pianificazione, ma in questo caso si trasforma nella più tradizionale “conferenza di servizi”. Le diverse declinazioni esprimono vari tentativi di definire percorsi fortemente ponderati sui vari contesti regionali e “modelli” di *governance* adeguati ai territori amministrativi, piuttosto che una modalità prevalente, quindi non solo lessicale, per definire politiche pubbliche condivise (De Luca 2008b).

Questi diversi “modelli” di interazione espressi nelle leggi regionali di governo del territorio possono essere ricondotti a tre tipi di pianificazione con cui si regolano e governano gli interessi territoriali (De Luca e Lingua, 2011):

- quello che conserva il primato del potere pubblico nel campo delle trasformazioni urbane e territoriali in una impostazione collaborativa tra istituzioni;
- quello negoziale, aperto ad una gestione flessibile del governo del territorio, fondata anche su una concertazione con il privato;
- quello “semiclassico aggiornato” incentrato su una robusta gerarchia tra le istituzioni.

Al primo tipo appartiene l'esperienza della Regione Toscana che ha direttamente influenzato numerose esperienze regionali (in primis Liguria, Umbria, Emilia-Romagna). Questo tipo sembra muoversi verso politiche spaziali fondate su elementi strategici volti a raggiungere obiettivi condivisi – indipendentemente dalla formulazione linguistica dello strumento utilizzato – e soprattutto partecipati – attraverso conferenze e/o accordi di pianificazione e forme più o meno solide di cooperazione e concertazione, nonché mediante la partecipazione degli attori non solo istituzionali – muovendosi così lungo una linea “media-na” e sottile tra *government* e processi di *governance*.

Al secondo tipo appartiene sostanzialmente l'esperienza della Lombardia, incentrata su un presupposto di massima flessibilità decisionale pubblica. Lo schema concettuale che informa il tipo è che il governo del territorio non può essere associato ad un'unica procedura o ad un singolo strumento di pianificazione, univocamente determinato, ma si debba proporre come progettazione del processo per la definizione di decisioni e azioni successive e conseguenti. Il concetto di fondo è che nei sistemi urbani densi e ad alta infrastrutturazione non sia utile confe-

rire un valore normativo alle previsioni di piano – ad esclusione di particolari salvaguardie – ma che programmi e progetti di trasformazione urbana debbano essere decisi in attuazione delle strategie negoziali della Amministrazione e a seguito della valutazione dei risultati attesi.

Al terzo tipo appartengono esperienze più incerte, come quella della Puglia o del Veneto, che innestano nel tronco del modello classico i temi della sussidiarietà, della concertazione e della copianificazione, nonché della partecipazione, ma non discostandosi troppo dalla conformità tra i piani. Quindi le innovazioni connesse al sistema della valutazione o a quelle della partecipazione alle scelte pubbliche sono “adattate” e “modellate” all’impianto classico della pianificazione di sistema.

A scapito delle diverse declinazioni regionali dei concetti di sussidiarietà e cooperazione, delle modalità operative e dell’apparato strumentale e procedurale per l’interazione, resta certo il cambiamento del ruolo della pubblica amministrazione, che non si basa più sul presupposto dell’autorità per far valere un generico interesse comune, ma assume un valore di stimolo, di sollecitazione, di regia o di coordinamento delle pratiche di cooperazione sia tra diversi livelli amministrativi, sia con il privato e con i cittadini: una amministrazione che funge da catalizzatrice di processi inclusivi di formazione delle scelte, attraverso attività di ricerca e di sollecitazione dei diversi stakeholders alla partecipazione ai processi decisionali e, in particolare, a quelli relativi al governo del territorio.

Anche tale ruolo, tuttavia, viene inteso con modalità molto differenti tra regione e regione (tab. 4). Quasi tutte le regioni hanno ormai fatto propria la possibilità che i comuni svolgano funzioni di pianificazione generale (quindi non legata a specifici temi o alla gestione di servizi) in forma consortile o associata, definendo piani intercomunali, siano essi piani regolatori generali (secondo l’impronta tradizionale) o strutturali (nelle leggi regionali di ultima generazione). Tuttavia, le leggi regionali definiscono situazioni molto differenziate in merito al rapporto che si configura tra il livello di pianificazione intercomunale o di area vasta e i livelli superiori.

In particolare, alcune leggi prospettano anche un ruolo di sprono alla pianificazione intercomunale da parte degli enti sovra-ordinati, con modalità più o meno coercitive. In alcune regioni, come in Piemonte, in Friuli Venezia Giulia e in Toscana, si prevede un rapporto diretto tra Regione e associazione intercomunale, che nel tema specifico della pianificazione territoriale by-passa lo strumento provinciale. Piemonte e Friuli presentano inoltre due situazioni-limite: nel primo caso, «la Regione, in caso di particolari esigenze o su motivata richiesta di uno o più Comuni, stabilisce con deliberazione della Giunta Regionale, l’obbligo della redazione del Piano Regolatore Intercomunale, ne delimita il perimetro e fissa i termini per la sua adozione» (Regione Piemonte, Lr. 56/77). In Friuli Venezia Giulia, invece, la cosiddetta «pianificazione sovralocale» di cui al Capo IV della Lr. 5/2007 è assunta a elemento predominante e quasi sostitutivo della pianificazione provinciale, che

non viene mai nominata nel documento<sup>5</sup>.

Oltre a questi due episodi, il quadro delle altre regioni appare generalmente improntato a enunciare la necessità di un coordinamento intercomunale, almeno su specifici temi quali l'ambiente, il paesaggio, la gestione delle aree rurali ecc. e a conferire al piano territoriale regionale piuttosto che a quello provinciale il compito di delineare ambiti ottimali per la pianificazione sovracomunale.

Senza prospettare necessariamente delle unioni di comuni come previsto dal Testo unico degli enti locali e applicato in alcune esperienze ancora sporadiche, una forma maggiormente strutturata di intercomunalità per la pianificazione permetterebbe di intervenire su diverse questioni e, in particolar modo, su quelle che si delineano come maggiormente complesse, come la questione delle aree industriali, del consumo di suolo e della perequazione.

Anche se in misura molto ridotta, oggi è in corso una sperimentazione di associazioni intercomunali e/o l'attivazione di forme di pianificazioni volontarie per la realizzazione di "piani strutturali" intercomunali e la definizione di forme di perequazione di carattere territoriale.

In questo quadro, come si pone il piano regionale in merito al tema della intercomunalità? Fino a che punto può spingersi una azione propulsiva da parte della Regione?

Fermo restando che l'intercomunalità non può essere imposta in modo coercitivo, la Regione può limitarsi a un ruolo passivo, verificando che gli episodi di intercomunalità siano compatibili con le linee strategiche e progettuali definite dal suo strumento di pianificazione. Al contrario, un ruolo attivo presuppone l'individuazione di ambiti ottimali per lo svolgimento di pianificazioni intercomunali data la complessità di determinate questioni o l'unitarietà di sistemi insediativi che va al di fuori dei confini amministrativi, nonché la possibile incentivazione finanziaria. In questo quadro, tuttavia, lo strumento regionale si scontra con il livello provinciale: oltre e forse meglio del piano regionale, il PTCP potrebbe rappresentare lo strumento in cui raccordare una visione di area vasta e in cui concatenarla con le altre visioni derivanti dai singoli strumenti comunali.

Per risolvere questa conflittualità tra livelli, si potrebbe prospettare un ruolo differente per Regione e Provincia: il piano regionale teso a definire indirizzi per la copianificazione e quello provinciale deputato a individuare ambiti di cooperazione ottimali.

In entrambi i casi, l'approccio dell'ente dovrebbe essere volto alla formazione di una "cultura dell'intercomunalità" che promuova approcci cooperativi tra gli enti coinvolti: partendo dal presupposto che la pianificazione intercomunale non possa essere rapportata a confini e ambiti territoriali definiti a priori, né possa essere imposta dall'alto, la vera funzione degli enti territoriali risiede proprio nella promozione di un approccio cooperativo alle questioni di carattere sovralocale, in cui

<sup>5</sup> Per un approfondimento si rimanda a Lingua (2010).

stimolare i diversi interessi ad affrontare i temi di area vasta in modo congiunto, oltre a fornire supporto conoscitivo, amministrativo e anche finanziario ai comuni (soprattutto se di piccola entità) che si fanno carico della co-pianificazione.

### 4.3 Natura e forma del piano regionale di fine Novecento

I principi di sussidiarietà e copianificazione diffusi ormai a tutti i livelli istituzionali, insieme alla considerazione sempre più estesa di forme di *governance* multilivello, configurano un approccio alla pianificazione attraverso forme di interazione sempre più negoziali e concertative, finalizzate a costruire un piano regionale di natura tendenzialmente strategica. Questo passaggio non è immediato, ma passa attraverso una profonda revisione disciplinare, che si svolge negli ultimi due decenni: se gli strumenti realizzati a fine anni Novanta evidenziano una netta contrapposizione tra le differenti nature del piano regionale (conformativa, strutturale, strategica), nel nuovo millennio, anche alla luce di importanti modifiche del quadro normativo nazionale (cfr. par. 4.5), si tende verso una ricomposizione di tali nature in una forma-piano mista e flessibile.

Nella esperienze di pianificazione regionale che giungono a compimento a cavallo tra la fine degli anni Novanta e il nuovo millennio, sono individuabili tre principali linee di tendenza:

- la prima, espressa principalmente dai Piani territoriali regionali della Valle d'Aosta e dell'Umbria, propone uno strumento ancora fortemente ancorato al modello prefigurato dalla legge 1150/42: un piano unitario di *coordinamento e indirizzo*, che dia una visione di insieme delle questioni di governo del territorio, attraverso una suddivisione del territorio per ambiti e una esplicitazione delle *linee programmatiche* della regione, in stretta connessione con il programma regionale di sviluppo;
- la seconda tendenza si pone in antitesi rispetto al piano conformativo legato alla pianificazione di sistema prefigurata dalla Lun, attraverso esperienze che vanno sempre più verso una concezione *strategica* della pianificazione regionale, esplicitata attraverso la costruzione di *vision* condivise e la concertazione degli scenari di prospettiva (come nel caso del PIT della regione Marche o nel PTR del Piemonte);
- una terza tendenza prende atto della necessità impellente di un approccio alla pianificazione regionale di tipo negoziale, ma effettua una mediazione tra i due approcci precedenti. Essa attribuisce infatti al piano regionale una natura *strutturale*, volta a sottrarre alla contrattazione negoziale una serie di elementi, considerati prioritari per il governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente (e quindi non negoziabili) per i quali è necessario individuare in modo congiunto le prestazioni e i criteri per garantire qualità delle



Regione	Denominazione pianificazione intercomunale		Stimolo alla pianificazione intercomunale da parte della Regione				Stimolo alla pianificazione intercomunale da parte della Provincia			
	Dotata di strumento	Generica (pianificazione intercomunale/ in forma associata)	Enunciazione	Individuazione in alcuni ambiti nel PTR	Obbligo in alcuni casi	Concessione /priorità contributi finanziari	Enunciazione	Individuazione ambiti nel PTCp	Definizione criteri	Obbligo
Abruzzo	Piani Territoriali di ambiti sub-provinciali			x						
Basilicata		x					x			
Calabria	Piano Strutturale in forma Associata (P.S.A.)									
Campania		x		x		x			x	
Emilia-Romagna	Piano Strutturale intercomunale (PSC intercomunale)		x				x	x		
FVG	Pianificazione sovra comunale			x	x					
Lazio	Piano urbanistico comunale in forma associata (PUCG in forma associata)			x		x				
Liguria										
Lombardia		x					x			
Marche		x					x			
Molise										
Piemonte	Piano Territoriale Metropolitano (PTM) Piani Regolatori intercomunali di Comuni consorziati e di Comunità Montane			x	x					
Prov. Bolzano	Piani urbanistici intercomunali						x	x		
Prov. Trento	Piano territoriale della comunità (PTC)									
Puglia	Piano urbanistico generale intercomunale (PUG intercomunale)		x			x				
Sardegna	Piano Urbanistico della Comunità Montana Piano Urbanistico intercomunale									
Sicilia		x			x					x
Toscana				x						
Umbria		x					x			
VdA										
Veneto	Piano di assetto del territorio intercomunale (PAIt)							x		

Tab. 5 - Pratiche di cooperazione intercomunali e ruolo degli enti sovra locali

risorse e resilienza del sistema di riferimento. Mesollela (2006a) attribuisce a questa tendenza le esperienze della Toscana, cui può essere assimilato il redigendo piano della Liguria.

Queste tre tendenze danno adito a differenti forme-piano e a diverse modalità di interazione, che presentano ciascuna opportunità e limiti intrinseci<sup>6</sup>.

Il Piano Urbanistico Territoriale (PUT) dell'Umbria<sup>7</sup> presenta una natura di tipo analitico-normativo, che si esplicita nella zonizzazione e classificazione degli ambiti urbani, dello spazio rurale e dell'ambiente, nonché attraverso il rilievo dei caratteri storici: questi elementi assumono rilevanza ai fini della regolamentazione degli usi dei suoli, che può avvenire in modo diretto o mediato dalla pianificazione subordinata (Sartore 2003, Camicia 2003). Nel piano è ancora evidente la tendenza ad assicurare efficacia ai contenuti prescrittivi, soprattutto in merito alle questioni ambientali, attraverso l'introduzione di due elementi: la "territorializzazione" della politica ambientale, attraverso la perimetrazione di aree e zone sottoposte a differenti regimi di tutela; il controllo e la vigilanza sulla pianificazione locale, da affidare al Sistema informativo territoriale regionale (SITER). Il PUT assume quindi una doppia valenza, di strumento informativo per la conoscenza dei limiti e delle potenzialità regionali e di atto prescrittivo per i temi propriamente ambientali.

Il piano territoriale paesistico della Valle d'Aosta<sup>8</sup> presenta caratteristiche simili: per costruire una visione d'insieme dei problemi della salvaguardia paesistica e ambientale, strettamente collegati all'assetto del territorio, agli sviluppi urbanistici, alla tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, culturale e artistico, suddivide il territorio regionale in sistemi ambientali e unità locali, cui vengono attribuite apposite schede normative contenenti una rigida distinzione tra indirizzi, prescrizioni mediate e prescrizioni operative<sup>9</sup>. Le *linee programmatiche della regione* sono definite in base al programma di sviluppo regionale e contengono una serie di indicazioni volte a orientare le attività di programmazione e le decisioni di spesa del governo regionale, delle Comunità montane e dei Comuni.

<sup>6</sup> Per un approfondimento delle esperienze citate, si rimanda a Fabbro (2003), Mesollela (2006a), De Luca e Lingua (2008).

<sup>7</sup> Approvato con Lr. n. 27 del 24 marzo 2000.

<sup>8</sup> Approvato con Lr. n. 11 del 6 aprile 1998.

<sup>9</sup> L'apparato normativo prevede infatti:

- indirizzi non vincolanti da interpretare e recepire nella pianificazione comunale e di settore, nonché nei programmi e progetti di iniziativa pubblica;
- prescrizioni "mediate" da applicare nella formazione dei piani comunali e di settore ai quali spetta di tradurle in norme operanti anche nei confronti dei privati (in realtà ridotte a pochissimi casi);
- prescrizioni immediatamente operanti, anche nei confronti dei privati, prevalenti sulle prescrizioni locali o settoriali eventualmente difformi, a tutela di specifici e indiscutibili interessi naturalistici, paesaggistici e storico-culturali.

Si tratta di una visione al futuro ben diversa da quella prospettata nel Piano di inquadramento territoriale (PIT) della Regione Marche<sup>10</sup>, dove il focus non è tanto sulla univoca ricomposizione degli interessi, quanto piuttosto sulla costruzione di consenso intorno a specifici progetti e programmi di territorio, ricomposti in una visione strategica (Properzi, 2003).

Il piano regionale, infatti, rinuncia ad applicarsi all'ordinamento normativo dell'uso dei suoli o alla regolazione degli assetti complessivi dello spazio regionale, e si impegna invece a promuovere un insieme di strategie intersettoriali localizzate e di progetti territoriali fondati su una visione d'insieme dello spazio regionale e del suo futuro. Ne emerge uno strumento che non ambisce ad essere comprensivo e totalizzante, ma che invece seleziona in forma aperta temi ed azioni veramente rilevanti per le loro implicazioni sugli assetti fisici e funzionali della regione, proiettandoli su un'immagine di sfondo priva di cogenza normativa e tuttavia efficace nell'orientare i comportamenti di tutti i soggetti di governo del territorio. In questo senso, il PIT si interfaccia con il PRS e diventa non soltanto il quadro delle condizioni per la tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale e storico, ma anche il telaio di coerenza dei progetti e programmi di sviluppo di valenza regionale, rinviando contestualmente ad intese di programma tra regione, province, comuni e soggetti titolari di competenze per la realizzazione delle opere. In definitiva, un piano costruito selettivamente su una visione d'insieme, che enuclea i temi realmente trattabili da parte della Regione per i quali propone soluzioni immediatamente operabili, mentre per i temi che non appaiono ancora trattabili individua modi e procedure per riportarli all'interno della pianificazione. In questo senso, il piano assume operatività diretta e potenzialità negoziale sui "cantieri progettuali", intesi come ambiti prioritari di concertazione tra Regione, Province ed Enti locali. Per tali ambiti il PIT enuncia gli obiettivi di fondo ed i criteri di riferimento da assumere attraverso il metodo della copianificazione (Talia 2003, Pavone 2003).

Anche il Piano territoriale regionale del Piemonte assume come tema principale quello della copianificazione. Approvato con DCR n. 388-9126 del 19 giugno 1997, il PTR si enuncia come un piano strategico e di coordinamento degli interventi sul territorio, attraverso la definizione di un quadro di riferimento per tutte le politiche che interferiscono con il territorio, soprattutto per i piani provinciali. In questo senso, esso è inteso come primo sforzo di sistematizzazione della conoscenza esistente nella materia e di definizione del quadro di riferimento per le principali politiche, di rilevanza regionale, aventi ricadute sull'assetto del territorio, nonché come uno strumento con connotazioni non gerarchiche, momento di dialogo tra i diversi enti competenti per pervenire alla attivazione di un sistema delle Autonomie Locali che, in forma cooperativa, sia in grado di svolgere un'effettiva azione di tutela

<sup>10</sup> Approvato con DCR n. 295 dell'8 febbraio 2000.

e di uso del territorio. A questo scopo, il piano definisce gli indirizzi di governo per le trasformazioni dell'attuale sistema regionale.

Negli strumenti considerati indicativi della terza tendenza, emergono termini e apparati conoscitivi indicativi dell'importanza degli elementi strutturali del territorio, considerati prioritari e pertanto eludibili dalla negoziazione. Il PIT della regione Toscana<sup>11</sup>, riporta al suo interno il concetto (non sempre chiaro ed evidente) di "invariante strutturale" derivato dalla legge 5/1995; le invarianti e le relative regole di tutela sono contenute in un apposito elaborato normativo, lo "Statuto del Territorio", che richiama gli statuti medioevali quali documenti depositari delle regole di convivenza della comunità locale (Poggiali e Chiarantini, 2003). Nelle prime fasi di elaborazione dello strumento, la visione strategica del piano sembra esprimersi principalmente nella procedura concertativa che accompagna il piano (attraverso una serie di conferenze interistituzionali); tuttavia, la forma del piano richiama un atto normativo e il carattere prescrittivo finale del piano sembrano contrastare con il percorso della formalizzazione della concertazione istituzionale e non tenere conto della cosiddetta «area della società civile» (De Luca, 2003b). Questo problema verrà affrontato solo dopo la nuova legge regionale di governo del territorio (Lr. 1/2005) che porterà alla stesura definitiva di un documento che mantiene la natura strutturale ma la coniuga con una agenda strategica organizzata in meta-obiettivi (cfr. par. successivo e cap. 6).

Il Quadro Descrittivo del Piano territoriale regionale (PTR) della Liguria<sup>12</sup> contiene «la lettura critica del territorio regionale [...] al fine di coglierne l'identità ed il ruolo» (Lr. 36/1997, art. 9). Il quadro descrittivo propone una riflessione sulle linee di tendenza riconoscibili all'interno della progettualità e delle azioni che la collettività ligure esprime. Su questa base, il Progetto di Piano illustra la struttura complessiva del Piano e indica gli Obiettivi generali e quelli per ciascun Ambito, apre una fase di consultazione con gli Enti Locali in vista della formazione dei progetti integrati d'ambito e presenta i contenuti e gli obiettivi delle linee guida e dei progetti di iniziativa regionale.

Tutte le tendenze prevedono forme di interazione notevoli: la prima, attraverso una chiara distinzione dell'apparato normativo in forme più o meno cogenti, presuppone di consentire ai soggetti pubblici e privati di conoscere con chiarezza le proprie responsabilità e l'ambito della propria autonomia. La seconda implica di costruire una visione del territorio regionale che metta in coerenza diverse concezioni del territorio,

<sup>11</sup> Il Piano di Indirizzo Territoriale 2005-2010 (PIT) della Toscana è stato approvato con DCR. n. 72 del 24 luglio 2007. Il piano territoriale regionale (PTR) della Liguria è stato presentato alla giunta regionale per l'adozione con DCR. n. 33 del 6 agosto 2003, ma l'iter risulta tuttora incompiuto.

<sup>12</sup> Il Piano Territoriale Regionale (PTR) della Liguria è stato presentato alla giunta regionale per l'adozione con DCR. n. 33 del 6 agosto 2003, ma l'iter risulta tuttora incompiuto.

ricomponendole in una visione strategica univoca, la terza richiede di individuare gli elementi territoriali da considerare come elementi di struttura dell'identità territoriale (siano essi risorse fisiche o immateriali, capitale sociale e culturale) e, come tali, da sottoporre a regole e criteri prestazionali per consentirne la tutela e la riproducibilità nel tempo.

In tutti i casi, proprio l'interazione necessaria per arrivare alla formazione finale comporta delle criticità: l'articolazione normativa del PTP valdostano e del PUT umbro presuppongono che i soggetti coinvolti nella gestione del territorio siano collaborativi e disposti a interagire tra loro, in vista di obiettivi non strettamente localistici ma di interesse generale. Si presuppone altresì che la Regione e gli enti locali assumano un ruolo attivo e propositivo nel processo di trasformazione e sviluppo.

Nel caso della pianificazione strategica, i probabili limiti sono legati al fatto di considerare solo gli interessi che si presentano sul mercato politico *hic et nunc*, senza prendere in considerazione possibili interessi futuri. Pur discostandosi maggiormente dal piano di coordinamento territoriale tradizionale, di fatto, si rischia di considerare come interesse collettivo solo quello dei cosiddetti interessi "forti", organizzati e strutturati.

Al contrario il piano regionale di natura prettamente strutturale, pur cercando di considerare anche gli interessi deboli, dà adito alla formazione di uno strumento formato da un «insieme di elementi caratterizzati da natura, dinamiche e gradi di incertezza diversi e incoerenti, che penalizzano a volte le aspirazioni progettuali, riducendosi a strumenti di definizione di invarianti strutturali» (Mesoella, 2006b:16).

Tuttavia, gli strumenti più recenti, appena approvati o di prossima adozione o approvazione, sembrano evidenziare un deciso movimento verso la conciliazione di queste tendenze nell'ambito dello stesso strumento di piano, che può preludere alla auspicata formazione di un sistema misto di pianificazione che contenga al suo interno sia elementi strutturali che strategici (Fabbro, 2004).

#### **4.4 Strategico + Strutturale + Operativo: il piano regionale del nuovo millennio**

Il nuovo millennio si apre con tre cambiamenti importanti che hanno notevole influenza sulla natura e forma del piano territoriale regionale: la modifica al Titolo V della Costituzione (2001) che, portando alla ribalta i principi di sussidiarietà e copianificazione e ribaltando la gerarchia istituzionale a favore dei comuni, rende improrogabile la riflessione sul ruolo della regione e del piano territoriale regionale; l'approvazione del Codice Urbani (2004), che rende indispensabile un confronto con il tema del paesaggio e, in generale, con la questione dei vincoli di carattere sovralocale; infine, il processo di adeguamento alla normativa europea sulla valutazione ambientale strategica (D.Lgs. 152/2006 e 4/2008 e relativi provvedimenti regionali di recepimento), che rende impellente il confronto con metodi valutativi espliciti e trasparenti che non com-

prendano solo la dimensione ambientale, ma una visione integrata degli effetti delle scelte della pianificazione regionale sul territorio.

A questi provvedimenti segue un'importante revisione normativa a livello regionale, tesa a recepire le relative istanze e a identificare competenze e strumenti ai diversi livelli di governo del territorio. Nel processo di aggiornamento rispetto alle nuove sollecitazioni portate dal dibattito culturale e da questi cambiamenti legislativi, il panorama dei piani territoriali regionali presenta forme e velocità di adeguamento differenti, ma è unificato dalla comune necessità di superare l'approccio tradizionale alla pianificazione territoriale in termini maggiormente innovativi.

In questa direzione, le più recenti esperienze abbandonano l'orientamento tradizionale al coordinamento di matrice regolativa e prescrittiva, e volgono verso una forma mista di piano territoriale regionale, caratterizzato da una natura strategica, strutturale e operativa al tempo stesso. Il piano regionale è chiamato a veicolare un'idea di futuro, un obiettivo comune, una *vision* condivisa, sostenuta da un insieme di indirizzi di tutela e valorizzazione degli elementi identitari della regione ed esplicitata in specifici progetti di territorio. In un'ottica di *governance* multilivello, gli enti locali e provinciali sono chiamati a condividere e specificare sia lo scenario regionale, sia gli scenari operativi, anche attraverso il coordinamento della pianificazione sotto-ordinata e settoriale in termini di coerenza e rispondenza agli indirizzi definiti a livello regionale.

Tale natura "mista" del piano regionale sembra risolvere la dicotomia tra strategico e strutturale evidenziata nelle esperienze a cavallo tra anni Novanta e Duemila. In particolare, proprio la presenza di elementi con cogenza e gradi di incertezza diversi, piuttosto di essere considerata un elemento di incoerenza del piano strutturale (Mesolella 2006a e b), diventa una potenzialità se inserita in un processo di pianificazione di tipo strategico<sup>13</sup>, intendendo con questo termine sia il processo di condivisione che porta alla definizione di una *vision* regionale condivisa, sia il successivo prodotto, ovvero un piano declinato in strategie, obiettivi, azioni per conseguirle con modalità più o meno prescrittive a seconda del grado di definizione. In questo senso, si richiede la difficile messa in coerenza di visioni strategiche maggiormente orientate allo sviluppo socio-economiche con visioni orientate piuttosto alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio.

<sup>13</sup> «L'approccio strategico, tuttavia, può essere inteso in vari modi. In un'accezione, che è fortemente debitrice della retorica della competizione tra territori (Le Galès, 1998; Perulli 2000; Bagnasco, 2003), può essere visto come una modalità di governo e di pianificazione orientata alla promozione territoriale; in un'accezione più politica, esso è indirizzato alla costruzione di coalizioni stabili di governo per le trasformazioni territoriali (Healey, et al. 1997); in una declinazione più sociale, si configura sostanzialmente come un processo di sperimentazione di pratiche d'interazione (Pasqui, 2001). In generale, si tratta di un approccio che opera a partire dal riconoscimento di certe identità territoriali e in funzione di una costruzione di capacità (auto)organizzative del territorio dal punto di vista politico e socio-economico, con delle importanti ricadute in termini di riarticolazione fisico-spaziale del contesto di riferimento (Martinelli, 2005)» (Belli e Mesolella, 2008:29).



Al contempo, la presenza di una dimensione strutturale del piano, soprattutto se condivisa, permette di superare i limiti intrinseci dell'approccio strategico, rilevati da Belli e Meselella: «quelli di un'insufficiente garanzia di obiettivi di equità distributiva e di giustizia sociale e di una possibile, pericolosa, marginalizzazione di alcuni attori e interessi (ad esempio quelli non organizzati) e di esclusione di alcuni valori (ad esempio quelli legati al futuro), insiti nell'emergere delle contemporanee forme di *governance*, che ovviamente non hanno a priori, un carattere né positivo, né negativo, ma dipendono dalle modalità con cui si esplicano e dai soggetti coinvolti» (Belli e Meselella, 2008:29-30).

I problemi di coerenza delle visioni da una parte, e di equità sociale e distributiva dall'altra, sembrano dunque trovare un momento di sintesi nel momento in cui si identificano, all'interno dello stesso piano (Fabbro, 2003 e 2004; Properzi, 2003):

- una visione al futuro declinata in obiettivi strategici che, per la natura stessa del piano regionale, abbia un orizzonte temporale di lungo periodo;
- elementi strutturali per i quali sono richieste prestazioni e criteri qualitativi con orizzonti di medio-lungo periodo, soprattutto in riferimento al sistema della tutela del paesaggio inteso come prodotto culturale e identitario;
- progetti operativi e programmi di territorio che raccolgono le istanze della concertazione e implicano quindi una realizzabilità di breve-medio periodo.

La chiave di volta per la conciliazione dei tre elementi consiste nel considerare, nella visione al futuro, anche le strategie implicite che vengono dagli elementi strutturali: la conservazione, la tutela e la valorizzazione delle risorse sono da considerarsi necessariamente obiettivi di piano, che sottendono dunque strategie specifiche non separabili dalle strategie di sviluppo.

Una tensione verso la conciliazione di questi elementi emerge anche nella riforma delle leggi di governo del territorio: alcuni dei provvedimenti più recenti demandano infatti l'identificazione degli elementi strutturali piuttosto che strategici ad appositi strumenti del quadro conoscitivo, come la "carta dei valori" e il "Documento territoriale strategico regionale" nella Lr. 22/2009 del Friuli (a modifica della Lr. 5/2007), o la suddivisione dello strumento in una parte strutturale e una parte strategica nella Lr. 1/2005 della Toscana. Se in Friuli l'aggiornamento del Piano territoriale è ancora in corso, le esperienze maturate in Toscana a tutti i livelli evidenziano le rigidità della suddivisione in due parti dello strumento che, nelle pratiche, rende difficile considerare le strategie implicite di cui sopra. Al contrario, laddove tale suddivisione non è evidente, come nelle nuove leggi regionali della Lombardia (12/2005) o nelle diverse leggi di revisione della Lr. 20/2000 dell'Emilia-Romagna (in particolare, la Lr. 6/2009), le pratiche evidenziano invece la tensione a conciliare le diverse dimensioni in un unico strumento, con enfasi diverse alle diverse parti.



### ***5.1 Temi e questioni emergenti dalle esperienze in corso***

I piani regionali del nuovo millennio hanno ormai perso la loro caratterizzazione di strumenti esclusivamente strategici o strutturali, per assumere una valenza mista in cui predomina la tensione verso un equilibrio tra le differenti nature. Equilibrio che deriva da processi “eclettici” (Fabbro, 2003) di formazione dello strumento regionale, che prevedono forme di cooperazione istituzionale, partecipazione e inclusione degli interessi molto differenziate, esito non solo della legislazione regionale, ma anche dell'impronta politica e tecnica conferita al piano stesso.

Rispetto a questa formulazione teorica della natura del nuovo piano, che emerge dal dibattito (Fabbro, 2003 e 2004; Properzi, 2003; Mesolella 2006a; Belli e Mesolella, 2008) e si riflette nei provvedimenti legislativi regionali (De Luca, 2008b), il quadro sperimentale delineato dalle più recenti esperienze di pianificazione regionale, in continua evoluzione, risulta caratterizzato da approcci “plurali” alla pianificazione regionale (Belli e Mesolella, 2008) in cui, a fronte di un ampio utilizzo della retorica dell'orientamento “strategico”, sembra prevalere ora l'uno ora l'altro aspetto: strategico, strutturale, operativo.

Alcuni episodi di pianificazione territoriale recentemente formalizzati (Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana), o in fase avanzata di realizzazione (Friuli Venezia Giulia, Piemonte) forniscono un quadro di tali riflessioni. In relazione alla ricerca di un equilibrio tra le tre dimensioni del piano regionale (strategica, strutturale, operativa), si evidenziano alcune questioni comuni ed emergenti nelle esperienze di pianificazione regionale in corso, tutte convergenti verso l'individuazione di idonee forme di cooperazione:

- la costruzione di *vision* strategiche con strumenti e metodi multimediali, si riflette in una forma piano tesa ad esplicitare la visione, con obiettivi e azioni che ruotano intorno alle strategie delineate in forma di slogan intriganti (come nel caso dei piani dell'Emilia-Romagna e del Veneto) e implicano forme di inclusione degli interessi sempre più improntate a sperimentare, oltre agli strumenti tradizionali (Lombardia), modalità di partecipazione che coinvolgano i cittadini intesi in senso lato (Veneto, Puglia, Toscana);
- il rapporto col piano paesaggistico e con la valutazione resta in sospeso: entrambi gli elementi hanno una notevole influenza sull'equilibrio tra le tre dimensioni, in quanto la loro integrazione col piano regionale piuttosto che la redazione di strumenti e

- procedure *ad hoc*, configura un apporto più o meno pregnante alla dimensione *strutturale* del piano. In questo senso, le pratiche di coinvolgimento degli interessi territoriali volgono verso forme di partecipazione diffusa (Puglia, Toscana), tese a individuare gli elementi identitari e le strategie implicite per la loro conservazione e valorizzazione;
- l'operatività del piano si traduce sia nell'identificazione di ambiti progettuali di livello regionale (Lombardia, Marche, Campania, Liguria) capaci di sollecitare interessi pubblici e privati locali, sia nello stimolare gli enti locali a pratiche di pianificazione di area vasta (intercomunalità, unioni, ecc.) attraverso l'individuazione di possibili ambiti di cooperazione interistituzionale (Friuli e Piemonte);
  - infine, la fattibilità finanziaria del piano: gli strumenti operativi del piano, per avere gambe, necessitano di una stretta connessione con la programmazione economica regionale. Da un lato, si determina dunque la necessità di un rapporto di interdipendenza tra pianificazione territoriale e programmazione dello sviluppo, non solo portando a sistema la strumentazione (PTR e PRS), anche attraverso una riorganizzazione della macchina amministrativa per obiettivi e non per assessorati (Archibugi, 2005). Dall'altro lato, in una situazione di scarsità di risorse, la cooperazione interregionale sembra rappresentare il punto di partenza per inserirsi nel sistema della competitività europea con strategie di area vasta.

## **5.2 Approcci cooperativi per la costruzione di visioni strategiche**

I piani del Veneto e dell'Emilia-Romagna rappresentano sicuramente i due episodi maggiormente strategici nel panorama della pianificazione regionale di ultima generazione. Lo scenario delineato per la predisposizione del PTR dell'Emilia-Romagna illustra tre principali prospettive, relative alle reti di città e territori, all'economia della conoscenza e alle reti ecologiche, cui è riferita una serie di obiettivi. Il PTR è dunque inteso come il luogo degli obiettivi e degli indirizzi per tendere allo scenario prefigurato, mentre spetta alle Province, nell'ambito dei loro Piani territoriali di coordinamento, il compito di sedimentare e mettere a sistema una serie di norme già esistenti e proprie della pianificazione settoriale, delineando un vademecum complessivo delle disposizioni che sovrintendono l'area vasta e definendo la coerenza delle regole con lo scenario regionale. Per dare forma e concretezza allo scenario strategico, con il PTR si intende proporre un nuovo "patto sociale" con gli enti locali, che nasca da una visione partecipata del futuro.

Anche il PTRC Veneto<sup>1</sup> è inteso come patto sociale e lo slogan che lo accompagna, "un piano che traguarda il futuro attraverso lo sguardo

<sup>1</sup> Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento ai sensi della legge regionale 23 aprile 2004, n.11 (art. 25 e 4) è stato adottato con deliberazione di Giunta Regionale

degli uomini", evoca uno strumento inteso non tanto a mettere ordine attraverso regole prescrittive, quanto piuttosto come operazione di costruzione di senso intorno ad una *vision* condivisa. Questa nuova concezione della natura del piano deriva da un ampio dibattito interno a tutte le componenti amministrative, politiche e socio-economiche della Regione, che ha portato a scartare l'idea, ormai obsoleta, di un "piano regolatore del Veneto", ma anche a non considerare il PTRC come semplice trasposizione territoriale delle previsioni del Programma regionale di sviluppo (PRS), quanto piuttosto come disegno di una *vision*. In particolare, l'intento è quello della costruzione di una *community vision*, ovvero di immaginare un futuro desiderabile e costruire un piano finalizzato a conseguirlo insieme alla comunità locale, sulla base di una visione-guida delineata da un gruppo di "testimoni privilegiati"<sup>2</sup>. Il loro contributo è inteso come una base di partenza per il confronto con la comunità sui fondamenti di un buon governo del territorio. Contributo che, a scapito delle premesse, è venuto per lo più da incontri istituzionali di presentazione dello strumento (Conferenze istituzionali e consultazioni a base territoriale), piuttosto che da un vero e proprio percorso partecipativo finalizzato alla costruzione della *vision* comunitaria. In ogni caso, dalle consultazioni e dal processo di elaborazione dello strumento emerge un piano improntato al "pragmatismo visionario", definizione che, pur suonando come un ossimoro, permette di comprendere la forma piano finale: uno strumento leggero, tecnologico e suggestivo, capace di essere compreso anche dai non addetti ai lavori attraverso un linguaggio fatto di tavole schematiche degli obiettivi e delle direzioni di sviluppo, filmati e descrizioni multimediali, indirizzi finalizzati non a vincolare ma ad orientare la pianificazione sotto-ordinata (Regione Veneto, 2009).

Le modalità di rappresentazione diventano preponderanti in questi piani di ultima generazione, anche come supporto alle modalità di comunicazione del piano, generalmente improntate alla realizzazione di tavoli interistituzionali e incontri pubblici più o meno allargati e all'utilizzo di mezzi multimediali: in tutti i casi il sito internet della regione, nel caso del Veneto anche filmati e interviste, oltre a docu-

n. 372 del 17/02/09. Attualmente il processo di approvazione è in corso ed è legato alla contestuale elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale, inteso come parte integrante del PTRC con specifica considerazione dei valori paesaggistici, conformemente a quanto dettato dal Codice. Il 15 luglio 2009 è stato sottoscritto a Roma, dal Ministro per i beni e le attività culturali e dal Presidente della Regione del Veneto, un Protocollo d'Intesa per l'elaborazione congiunta del Piano Paesaggistico Regionale. Nel suddetto Protocollo le parti prendono atto di quanto finora elaborato dalla Regione con il PTRC adottato dalla Giunta Regionale il 17 febbraio 2009 – in particolare con la predisposizione dell'Atlante Ricognitivo degli Ambiti di Paesaggio – e si impegnano alla completa definizione della parte paesaggistica del PTRC.

<sup>2</sup> La visione guida, delineata nel documento della "Carta di Asiago", consiste in un documento di sintesi di un insieme di interviste a cinque dei principali intellettuali che hanno vissuto e operano in Veneto: lo scrittore Mario Rigoni Stern, il sociologo Ulderico Bernardi, l'economista Ferruccio Bresolin, il politologo Paolo Feltrin, il geografo naturalista Eugenio Turri.

menti di presentazione e sintesi del piano stesso. È il caso, ad esempio, del Piano Territoriale Regionale (PTR) della Lombardia, recentemente approvato<sup>3</sup>, condiviso in una serie di “incontri col territorio” a base Provinciale che si sono svolti lungo tutto il 2009 sulla base di un documento di *Presentazione del Piano Territoriale Regionale*. Inteso come elaborato propedeutico e introduttivo alle diverse sezioni del PTR, non secondario rispetto alle altre componenti, questo documento definisce le principali logiche sottese al Piano: ne illustra i presupposti normativi, il percorso di costruzione, la struttura e l’approccio adottato, attraverso uno schema di lettura (Mappa del PTR) che consente di identificare facilmente gli elementi di interesse e delinea altresì alcuni canali di lettura (normativo, tematico e per soggetti).

Il processo di revisione del Piano di Indirizzo Territoriale toscano ha portato una prima importante rivisitazione dello strumento verso una natura maggiormente strategica, a seguito della nuova Lr. 1/2005 di revisione e adeguamento della legge di governo del territorio n. 1/1995. Nel nuovo strumento, approvato nel 2007, la parte statutaria è declinata in una agenda strategica fondata su tre meta obiettivi finalizzati a 1) Integrare e qualificare la Toscana come “città policentrica”; 2) Sviluppare e consolidare la presenza “industriale” in Toscana; 3) Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana. Ciascun meta-obiettivo è ulteriormente sviluppato in una serie di obiettivi conseguenti, sviluppati e discussi in una serie di “tavoli di concertazione istituzionale”, tematici o generali, che hanno portato alla formalizzazione del PIT come “Patto per il Governo del territorio”, ovvero come protocollo d’Intesa sottoscritto tra Regione Toscana e ANCI, UNCEM e UPI.

In generale, il ricorso a conferenze e tavoli di concertazione interistituzionale è la metodologia prevalente utilizzata per la costruzione dei piani regionali di ultima generazione. A fronte di queste forme di inclusione degli enti territoriali, sempre in bilico tra adempimenti normativi e reale necessità di cooperazione, sembrano più interessanti le sperimentazioni volte alla costruzione dei piani paesaggistici regionali, siano essi parte integrante o esterni al piano regionale. La natura strutturale dell’elemento paesaggio, inteso come prodotto della comunità (come definito nell’ambito della Convenzione Europea del Paesaggio del 2000), richiede necessariamente un apparato idoneo non solo a recepirne le istanze di tutela e conservazione, ma a individuare elementi identitari e azioni di tutela e valorizzazione condivise.

### **5.3 Pianificazione del paesaggio e valutazione per individuare gli elementi strutturali**

Dal punto di vista dell’interazione interistituzionale, le esperienze più recenti di pianificazione paesaggistica e il loro rapporto con la pia-

<sup>3</sup> Il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato in via definitiva il Piano Territoriale Regionale con deliberazione del 19/01/2010, n. 951.



nificazione territoriale regionale risultano di un certo interesse non solo in termini di natura e forma-piano derivata, ma soprattutto nei termini delle modalità di costruzione cooperativa degli strumenti stessi.

La natura e la forma-piano risentono molto della distinzione o meno dei due processi: il piano paesaggistico, per sua natura, implica necessariamente di individuare elementi identitari, oggetto di tutela e valorizzazione. Questi configurano quindi un piano che, non solo presenta ancora alcuni aspetti conformativi (per lo più legati agli aspetti vincolistici), ma di fatto assume una natura prettamente strutturale.

Laddove si configura una separazione tra i due strumenti (come nei casi citati di Lombardia, Emilia-Romagna, Liguria, Marche), sembra dunque più ovvia la propensione del piano territoriale a un approccio maggiormente strategico, mentre le questioni vincolistiche e di tutela e conservazione vengono demandate allo strumento paesaggistico.

Tuttavia la distinzione non è così netta, e il panorama dello stato di attuazione degli strumenti di livello regionale evidenzia come il rapporto tra pianificazione territoriale e paesaggistica sia stato risolto con tre modalità prevalenti:

- in alcune regioni, il piano paesaggistico è uno strumento differente e separato rispetto al piano territoriale (Liguria, Marche, Abruzzo, Umbria, Molise, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Sardegna), e i due strumenti sono stati oggetto di processi di elaborazione distinta;
- in altre regioni, pur essendo previsto un piano paesaggistico autonomo rispetto al piano territoriale, i processi di elaborazione dei due strumenti sono concomitanti e/o il piano territoriale cerca una stretta interrelazione con quello paesaggistico (Emilia-Romagna, Puglia, Piemonte, Lombardia);
- infine, nelle altre regioni (Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Provincia di Bolzano, Veneto, Toscana, Campania e Calabria) il piano paesaggistico diventa parte integrante dello strumento di pianificazione territoriale, che assume il carattere di piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ai sensi dell'art. 135 del Codice.

Questi ultimi casi risultano essere i più interessanti dal nostro punto di vista, non solo in termini di natura e forma-piano derivata, ma soprattutto nei termini delle modalità di costruzione cooperativa degli strumenti stessi.

La separazione tra il piano paesaggistico e quello territoriale, infatti, rende più difficile orientare i risultati paesaggistici dei processi di trasformazione socio-economica e territoriale, mentre il fatto di integrare la pianificazione territoriale e quella paesaggistica permette una maggiore coerenza tra le azioni e il loro impatto paesaggistico: gli indirizzi e gli obiettivi di qualità paesaggistica di cui all'art. 143 del Codice non sono più fini a sé stessi, ma relazionati ad azioni concrete (Lingua e Voghera, 2011).

La tendenza maggiormente innovativa sembra dunque quella che mette in relazione (se non integra) i due strumenti, configurando un pia-

no misto, strategico e strutturale insieme, in cui la parte strategica tiene necessariamente in considerazione le strategie implicite derivanti dalla necessità di tutela e conservazione dei beni culturali e paesaggistici.

Questo passaggio non è facile né scontato: in alcuni casi, anche laddove il piano territoriale ha valenza paesaggistica, si tende a considerare comunque separatamente i due temi, configurando due documenti di cui l'uno (il piano paesaggistico) è parte dell'architettura complessiva dell'altro (il piano territoriale). È il caso di alcune regioni come il Veneto e la Toscana, dove si è proceduto prima a formalizzare lo strumento territoriale (adottato in Veneto, approvato in Toscana), poi a realizzare quello paesaggistico, che viene recepito successivamente.

Al contrario, non mancano i casi in cui, pur in un quadro normativo che separa piano paesaggistico e territoriale, si cerca di stabilire una relazione virtuosa tra i due strumenti. Nel piano della Lombardia tutta la materia paesaggistica è delegata al Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), ma il Piano Territoriale Regionale (PTR) assume tra gli obiettivi quello di recepire, consolidare e aggiornare il PTPR vigente in Lombardia dal 2001, integrandone e adeguandone contenuti descrittivi e normativi e confermandone impianto generale e finalità di tutela. A questo scopo, nel PTR è delineata in modo sintetico ma articolato la strategia generale di integrazione tra pianificazione territoriale e urbanistica e pianificazione del paesaggio, finalizzata anche a trovare maggiore correlazione con gli strumenti settoriali di pianificazione del territorio, in particolare quelli di difesa del suolo e ambientali. In questo modo il Piano Paesaggistico Regionale, pur mantenendo una compiuta unitarietà ed identità, è dunque assorbito a sezione specifica del PTR e a disciplina paesaggistica dello stesso.

Anche in Piemonte il nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR) approvato a luglio 2011, dopo una lunga gestazione<sup>4</sup>, è stato redatto in stretta connessione con il Piano Paesaggistico regionale (PPR): essendo stati elaborati parallelamente, il PPR e il PTR risultano fortemente integrati. Questo spiega anche la ridotta operatività del Piano territoriale, che demanda parti della sua implementazione al PPR, non ancora approvato dal consiglio regionale.

La Puglia rappresenta un caso particolare, il quanto il DRAG (Documento Regionale di Assetto Generale) è inteso come un insieme di atti amministrativi e di pianificazione, per definire un assetto ottimale e condiviso del contesto Regionale, da prefigurare e disciplinare attraverso diversi strumenti della pianificazione territoriale regionale, afferenti a cinque aree tematiche (la pianificazione paesaggistica, l'indirizzo alla pianificazione comunale, l'indirizzo alla pianificazio-

<sup>4</sup> Gli elaborati del Piano Territoriale e del Piano paesaggistico sono stati adottati dalla Giunta Regionale con D.G.R. 16-10273 del 16 dicembre 2008, e sono stati adottati dal Consiglio Regionale – che nel frattempo ha cambiato colore – nel giugno 2009. Il documento è stato poi oggetto di una lunga revisione da parte del nuovo orientamento politico, che ha portato alla sola approvazione del Piano Territoriale (DCR n. 122-29783 del 21 luglio 2011), mentre il Piano Paesaggistico regionale adottato nel 2009 non è stato ancora approvato.

ne provinciale, la pianificazione infrastrutturale, l'integrazione della pianificazione settoriale e della programmazione)<sup>5</sup>. In questo senso, il DRAG è stato costruito per parti (indirizzi alla pianificazione provinciale e comunale, alla pianificazione infrastrutturale ecc.) e il piano paesaggistico rappresenta una parte dell'architettura complessiva dello strumento. Il piano paesaggistico mantiene dunque una sua essenza autonoma, in quanto il DRAG non ha valenza di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici ai sensi dell'art. 135 del Codice Urbani, ma diventa parte integrante dello strumento di pianificazione territoriale e concorre alla sua complessità e completezza.

Infine, il Quadro Territoriale Regionale a valenza paesaggistica (QTR/P) della Calabria<sup>6</sup> rappresenta lo strumento nel quale meglio si conciliano le due nature del piano regionale. Le strategie di piano sono definite nel Quadro Programmatico Territoriale (QPT), finalizzato a conferire coerenza alle diverse strategie di settore applicate a territori riconosciuti come rilevanti ai fini dello sviluppo competitivo, coeso e sostenibile dello spazio regionale. Il documento si basa su di una *visione guida*, intesa come immagine del territorio regionale al futuro, che rappresenta lo scenario voluto dalla amministrazione regionale di concerto con le altre amministrazioni di governo del territorio e con rappresentanze qualificate del mondo delle imprese e della società; la visione guida è declinata in una *agenda territoriale strategica*, definita come selezione dei temi di intervento per i territori-chiave della regione, su cui far convergere una molteplicità di strategie di diverso livello e settore in sintonia anche con le politiche di programmazione dello sviluppo (innovazione e competitività del territorio; infrastrutture per l'accessibilità e connettività; coesione territoriale; sicurezza ambientale; turismo sostenibile; riqualificazione della costa; territori fragili; valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico; qualità dei progetti territoriali, infrastrutturali e urbani). Sulla base del Documento Strategico Regionale 2007-13, per ciascun tema l'Agenda individua gli obiettivi da raggiungere e gli indirizzi per il coordinamento delle strategie, i territori interessati prioritariamente, i settori in gioco, il soggetto promotore, i partners più significativi. La parte strutturale del piano è contenuta nello *Schema di Assetto Territoriale-Paesistico* (SCAPT), che delinea l'organizzazione dello spazio con riferimento ai sistemi territoriali e ai sistemi di paesaggio, e alle loro articolazioni in

<sup>5</sup> A seguito delle disposizioni dell'art. 38 della legge regionale 22/2006, che ha integrato e modificato la 20/2001, il processo di formazione del DRAG può essere articolato in funzione di una serie di "materie organiche", definendo programmi e tempi di formazione specifici e differenziati, anche se strettamente connessi. Di conseguenza, lo strumento è stato realizzato per parti, corrispondenti alle cinque "Aree tematiche", e sono stati approvati prima i documenti di indirizzo per la pianificazione comunale e provinciale, e per la pianificazione infrastrutturale, mentre il piano paesaggistico è stato l'ultimo documento adottato in ordine di tempo.

<sup>6</sup> Approvato con D.G.R. n. 10 del 13/01/2010.

strutture naturalistico-ambientali, insediative e relazionali. Per ciascun sistema lo Schema definisce gli Obiettivi di Qualità nonché gli obiettivi prestazionali da raggiungere, con le eventuali condizioni e vincoli per la gestione del territorio. Lo SCATP è articolato in tre componenti: lo *Schema Territoriale*, fondato sulla Carta regionale dei Luoghi e sul riconoscimento delle unità territoriali da assumere come riferimento per le politiche insediative e infrastrutturali, rispetto a cui specifica gli obiettivi prestazionali e le dimensioni di riferimento; lo *Schema Paesaggistico-Ambientale*, fondato sull'Atlante dei Paesaggi da assumere come riferimento per le strategie di tutela e valorizzazione del paesaggio, rispetto a cui specifica gli obiettivi di qualità e le condizioni della trasformazione; infine, lo *Schema di Coerenza delle Reti*, mirato a mettere in coerenza i programmi di sviluppo delle reti infrastrutturali più rilevanti (mobilità e logistica, energia, telecomunicazioni, acque, trattamento dei rifiuti, prevenzione del rischio ambientale).

Il raffronto tra pianificazione paesaggistica e territoriale apre una ulteriore questione: per evitare le citate derive della pianificazione strategica (mancata inclusione di interessi deboli e futuri), l'individuazione di elementi identitari (strutturali o invarianti) e la definizione delle relative strategie di tutela e valorizzazione (obiettivi e indirizzi di qualità paesaggistica) implicano una condivisione ampia e in grado di restituire il quadro della complessità degli interessi territoriali. Se all'ampliarsi del livello territoriale, aumenta la difficoltà di coinvolgere in modo ampio e diffuso i vari interessi, tuttavia alcune regioni hanno operato in questa direzione, in particolare la Toscana e la Puglia, nell'ambito del processo di definizione del piano paesaggistico regionale.

Il Piano paesistico della Toscana nasce come parte integrante del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT) approvato nel 2007, in attuazione del D.lgs 63/08 e dell'intesa tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Toscana del 23.01.07. Lo strumento si inserisce in un quadro normativo mutato da due provvedimenti improntati fortemente ad un approccio cooperativo: la nuova legge regionale di governo del territorio n. 1/2005, che recepisce le istanze della riforma costituzionale (sussidiarietà e copianificazione) e la innovativa Lr. 69/2007 riportante *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

Nel quadro di questi provvedimenti, la Regione Toscana ha avviato un lavoro di analisi e documentazione sui beni paesaggistici e più in generale sui paesaggi della Toscana finalizzato all'aggiornamento del PIT in quanto Piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici ai sensi dell'art. 135 del Codice. Tale lavoro è stato effettuato in collaborazione con le Province, i Comuni le comunità montane e le competenti Soprintendenze nell'ambito di tavoli tecnici e momenti concertativi inter-istituzionali, oltre a una serie di assemblee per il dibattito pubblico, finalizzate al confronto in merito ai caratteri e ai valori dei paesaggi toscani e all'attivazione di un forum tematico sul sito internet regionale.

Se queste modalità di comunicazione tradizionali hanno portato

all'adozione del piano, prima dell'approvazione si è scelto di utilizzare una metodologia maggiormente innovativa: l'*electronic town meeting*<sup>7</sup>. Svoltosi a inizio 2009 in cinque sedi in contemporanea (Prato, Orbetello, Cortona, Piombino e Castelnuovo Berardenga), il "Town Meeting sul paesaggio" ha coinvolto circa 150 cittadini, estratti a sorte dalla popolazione residente in ciascuno dei comuni selezionati.

Gli argomenti su cui tutti i cittadini partecipanti hanno espresso il proprio punto di vista sono stati definiti in precedenza dell'evento, nell'ambito di cinque Focus Group con i cittadini dei comuni individuati, e sono stati sintetizzati in due domande specifiche:

- Quali sono i caratteri più importanti di un paesaggio, quelli da proteggere o, quando scomparsi o danneggiati, da ricostruire?
- Che cosa occorre fare per preservare (o ricostruire) la qualità del paesaggio in Toscana?

I risultati dell'evento sono stati presentati in occasione degli "Stati Generali del Paesaggio", un convegno internazionale organizzato a febbraio 2010 dalla Regione Toscana in occasione del decennale della stipula della Convenzione sul Paesaggio a Firenze.

Se questa iniziativa presenta alcuni limiti sia nel momento di attuazione (dopo l'adozione della parte paesaggistica del PIT), sia nella rappresentatività del campione, un processo ancora più capillare e diffuso è stato attivato per l'elaborazione del Piano paesaggistico territoriale (PPTR) della Regione Puglia.

Oltre ai momenti di collaborazione istituzionale (con le Province, con il gruppo di lavoro delle Soprintendenze e delle Università pugliesi impegnato nella redazione della Carta dei Beni Culturali della Regione Puglia e con l'Autorità di Bacino della Puglia, incaricata della redazione della Carta idrogeomorfologica), il processo è stato accompagnato dall'attivazione di un percorso partecipativo complesso e allargato, coadiuvato dal *Forum del Paesaggio* che, in aggiunta all'attivazione del Sito Internet e dell'Osservatorio, si è occupato di organizzare le sedute pubbliche delle tre *Conferenze d'Area* (Capitanata, Terra di Bari, Terra d'Otranto), nelle quali, sotto forma di workshop

<sup>7</sup> Il Town meeting è uno strumento di partecipazione basato sul coinvolgimento diretto di un campione di dei cittadini in un dibattito riguardante questioni di governo locale. Nato nel New England, ha avuto un notevole sviluppo negli ultimi quindici anni negli Stati Uniti e recentemente anche in Europa, soprattutto nella versione dell'*Electronic Town Meeting*. L'*electronic Town Meeting* è composto da quattro fasi di lavoro:

- l'informazione e l'approfondimento, che consente ai partecipanti di acquisire confidenza rispetto agli argomenti; la discussione per piccoli gruppi (10 persone), che facilita l'ascolto reciproco e il confronto con opinioni divergenti dalla propria;
- la riflessione, sugli esiti dei lavori di gruppo, una volta sintetizzati e restituiti all'intera assemblea;
- la votazione, che permette ai partecipanti di esprimere le proprie preferenze.

Le tecnologie elettroniche permettono, da un lato, di trasmettere tempestivamente gli esiti dei lavori di gruppo ad un'assemblea plenaria e, dall'altro, introduce la possibilità di conoscere le opinioni dei singoli gruppi attraverso il televoto.



ed assemblee<sup>8</sup>, è stato presentato l'*Atlante del patrimonio dei Paesaggi della Puglia* e si sono discusse le linee dello scenario strategico per uno sviluppo fondato sulla qualità dell'ambiente e del paesaggio e sulle buone pratiche necessarie a realizzarlo.

Se l'organizzazione di conferenze e assemblee è in linea con le altre esperienze regionali, i principali spunti innovativi vengono dagli episodi di partecipazione diffusa attivati attraverso il sito e in determinate aree pilota: l'Atlante delle Segnalazioni, il Bando Buone Pratiche e le mappe di comunità.

Sul sito del piano paesaggistico, nell'ambito dell'Osservatorio sul paesaggio, è stato inserito l'*Atlante delle segnalazioni*, una apposita sezione in cui segnalare le buone o cattive pratiche di pianificazione paesaggistica, attraverso la loro localizzazione sul territorio e l'inserimento di foto e commenti: dalle segnalazioni è emerso un approccio controverso alla installazione di impianti eolici, che spesso sono considerati contemporaneamente come una buona e una cattiva pratica.

La segnalazione di una buona pratica sul sito vale anche come candidatura per partecipare al bando regionale *Premio per la Valorizzazione di Buone Pratiche di Tutela e Valorizzazione del Paesaggio Agrario e nel campo dell'Architettura, dell'Urbanistica e delle Infrastrutture* (Determina n. 58 del 14 maggio 2009). Il Premio è finalizzato a intercettare e valorizzare buone pratiche (intese come azioni, interventi, opere di cui siano documentabili risultati significativi in termini di miglioramento della qualità del paesaggio e che possono servire come riferimento per iniziative analoghe) attraverso le quali la società pugliese contribuisce alla valorizzazione e tutela del proprio paesaggio e del proprio ambiente di vita, all'interno di due ambiti: Tutela e la valorizzazione del paesaggio agrario, anche a fini turistici; Opere di architettura, interventi urbanistici e infrastrutturali<sup>9</sup>.

Infine, un interessante sperimentazione di partecipazione al PPTR è stata attivata in collaborazione con gli ecomusei, in quanto parti attive nella diffusione del radicamento delle popolazioni nel proprio

<sup>8</sup> Assemblee con cittadini su temi, luoghi ed eventi specifici, istruiti dal Comitato Scientifico; incontri con le categorie socioeconomiche (rappresentanze di interessi) a carattere concertativi e negoziale: associazioni degli agricoltori e delle altre categorie economiche, aziende turistiche ed agrituristiche, Camere di Commercio, associazioni ambientaliste e culturali, sindacati, operatori immobiliari.

<sup>9</sup> Il bando è aperto durante tutto il processo di redazione del Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr), per cui è possibile segnalare buone pratiche sul sito fino alla conclusione dei lavori. Periodicamente, una apposita commissione, valuta le proposte pervenute e seleziona quelle ritenute maggiormente meritevoli. Il Premio offre tre tipi di contributi:

1. riconoscimento di un marchio di qualità, che potrà costituire, successivamente, elemento di priorità per l'attribuzione di finanziamenti;
2. adeguata visibilità nell'ambito della promozione del PPTR e nelle iniziative regionali dedicate alla diffusione della cultura del paesaggio;
3. possibilità, per i premiati, di utilizzare il marchio offerto dal PPTR per le loro attività di promozione e comunicazione (art. 5 del bando).



territorio e nella comunicazione delle sue peculiarità naturali e culturali. Attraverso queste strutture, distribuite in tutta la Regione, il progetto Mappe di Comunità<sup>10</sup> ha contribuito «a promuovere il ruolo degli abitanti nella costruzione di rappresentazioni del territorio in grado di rappresentare – attraverso tecniche generalmente a debole formalizzazione e in maniera immediatamente comunicabile – il proprio spazio vissuto, e i valori socialmente riconosciuti del territorio di appartenenza. Le mappe sono costruite dagli abitanti con l'aiuto di facilitatori, artisti e storici locali, nel difficile percorso volto a considerare il paesaggio “una parte del territorio così come percepito dagli abitanti” (art. 1 della Convenzione europea del paesaggio)» (Magnaghi, 2009:3).

Le esperienze in corso evidenziano una tensione alla copianificazione e alla attivazione di pratiche di partecipazione diffusa ancora *in nuce*, ma con episodi di notevole interesse. In particolare, il tema del paesaggio sembra implicare una stretta ricerca di consenso sulle risorse da tutelare che, a livello regionale, richiede una maggiore considerazione sia degli interessi deboli che di quelli diffusi. Occorre evidenziare, alla luce delle prime sperimentazioni, che il livello regionale implica necessariamente una selezione degli interessi e degli attori, che può avvenire in diversi modi:

- attraverso auto-selezione, quando si convocano assemblee, conferenze, ecc. che coinvolgono sia gli enti istituzionali, sia i cittadini e le associazioni di categoria. Come già rilevato per le conferenze dei servizi, il fatto di partecipare alla conferenza, al tavolo, alle presentazioni del piano implica la presa in considerazione del proprio contributo, in quanto parte attiva del tavolo, mentre la mancata presenza ha il valore di una auto-esclusione;
- in modo casuale quando il processo si basa sull'estrazione a sorte di un campione selettivo di partecipanti, come nel caso del town meeting;
- attraverso una unione delle due modalità, quando si individuano aree-campione e progetti pilota e si ricorre alla attivazione di pratiche partecipative localizzate.

<sup>10</sup> L'approccio delle Mappe di comunità costituisce «l'ultima generazione delle esperienze delle “mappe cognitive” elaborate dagli abitanti a partire dalle sperimentazione di Kevin Lynch negli anni '60, sviluppando le esperienze partecipative delle *Parish Maps* che si formano in Inghilterra intorno alla metà degli anni Ottanta nell'ambito della rete dell'associazione ambientalista “Common Ground”» (Magnaghi 2009:3). Le mappe di comunità si sono sviluppate recentemente in molte regioni italiane, soprattutto in relazione agli ecomusei. Attraverso questi strumenti, gli abitanti di un determinato luogo hanno la possibilità di rappresentare il patrimonio, il paesaggio, i saperi in cui si riconoscono e che desiderano trasmettere alle nuove generazioni. La Mappa di Comunità evidenzia il modo con cui la comunità locale vede, percepisce, attribuisce valore al proprio territorio, alle sue memorie, alle sue trasformazioni, alla sua realtà attuale e a come vorrebbe che fosse in futuro. Consiste in una rappresentazione cartografica o in un qualsiasi altro prodotto od elaborato in cui la comunità si può identificare (per approfondimenti ed esempi cfr. [www.mondilocali.eu](http://www.mondilocali.eu); [www.mappadicomunita.it](http://www.mappadicomunita.it)).

È chiaro che, se già risulta difficile coinvolgere almeno un campione rappresentativo dell'universo degli interessi nelle pratiche partecipative attivate in ambito urbano (Calvaresi e Cognetti, 2010), a maggior ragione tale difficoltà risulta amplificata a livello sovralocale. In ogni caso, per garantire una adeguata conoscenza del processo (e quindi la possibilità, da parte di cittadini organizzati o meno, di scegliere se partecipare agli eventi), occorre che alla base ci sia un progetto comunicativo ampio e strutturato.

In questo quadro, resta indefinito il rapporto con la valutazione. In quasi tutte le regioni il piano territoriale e quello paesaggistico sono sottoposti a valutazione, sia essa ambientale, strategica o integrata.

Nell'ambito di questo strumento si richiede generalmente di definire l'impatto delle strategie delineate dal piano sulle risorse territoriali, per cui è implicita sia la definizione degli elementi strutturali che compongono il territorio, sia la loro condivisione. Non è un caso, dunque, che il processo di valutazione sia imprescindibilmente legato alla individuazione di ambiti di concertazione istituzionale e di forme di comunicazione e partecipazione in quasi tutti i provvedimenti legislativi regionali, anche se con diverse modalità di integrazione rispetto al processo di redazione del piano territoriale (Fidanza, 2008).

I piani più recenti, tuttavia, pur includendo pratiche valutative (la Valsat in Emilia-Romagna, la Valutazione Integrata in Toscana, la valutazione ambientale in Lombardia, la VAS in Veneto)<sup>11</sup> riconducono lo strumento alla individuazione di indicatori e prestazioni e rimandano la partecipazione alle pratiche già attivate per il processo di redazione del piano territoriale. Il contributo della Vas sembra ancora molto inferiore rispetto alle premesse della Direttiva Europea e alle potenzialità dello strumento (Lingua, 2005), per cui il nesso tra le pratiche valutative e la costruzione del piano non è ancora evidente. Al contrario, proprio questo strumento potrebbe rappresentare il *framework* in cui mettere a sistema la parte strutturale e quella strategica di un piano territoriale misto e plurale, per portarle a una sintesi che faciliti la discussione nell'ambito dei tavoli di copianificazione.

#### **5.4 L'operatività del piano tra progetti regionali e ambiti di cooperazione sovralocale**

Una ulteriore questione utile a delineare il piano territoriale regionale di ultima generazione riguarda l'operatività dello strumento, che si traduce in modalità di implementazione sempre più orientate all'individuazione di ambiti di progetto territoriali o tematici.

Nella maggior parte dei casi, il livello regionale prefigura programmi e progetti integrati relativi a una selezione di temi e aree di particolare criticità e problematicità: se in un primo momento questo orien-

<sup>11</sup> Per una descrizione dei casi citati si rimanda a Belli e Mesolella (2008) e Fidanza (2008).

tamento al progetto sembra maggiormente evidente in quei piani che promuovono un approccio strategico alla pianificazione territoriale (Mesolella 2006a), esso risulta oggi parte integrante della maggior parte dei piani regionali più recenti (Belli e Mesolella, 2008). Se già i PTR delle Regione Liguria, Marche, Campania e Umbria prevedevano un ampio ricorso a strumenti operativi con definizioni e finalità plurime (Progetti di iniziativa regionale, Progetti Pilota, Progetti Integrati, Aree Progetto nel PTR della Liguria, Cantieri Progettuali nel PIT Marche, Campi complessi nel PRT della Campania, Piani e programmi d'area in Umbria), i piani di ultima generazione fanno un ampio uso di strumenti e programmi di carattere progettuale.

Negli enunciati del nuovo strumento approvato dalla Regione Lombardia si richiama esplicitamente l'esigenza di un piano di natura contestualmente strategica e operativa, in una logica orizzontale e flessibile, di forte integrazione tra politiche, obiettivi e strumenti attuativi. Gli obiettivi definiti nel Documento di Piano (3 macro-obiettivi e 24 obiettivi) sono intesi come un riferimento centrale per tutti i soggetti coinvolti a vario livello nel governo del territorio, riferimento da condividere per la valutazione dei propri strumenti programmatori e operativi. Tali obiettivi sono intesi a definire le finalità di sviluppo socio-economico della Lombardia, ovvero le linee orientative dell'assetto del territorio regionale identificando gli elementi di potenziale sviluppo e di fragilità che si ritiene indispensabile governare per il perseguimento degli obiettivi. In questo senso, l'operatività del piano è insita nello strumento stesso. Tuttavia, il Documento di Piano evidenzia anche alcuni elementi del PTR che hanno effetti diretti sul territorio e sugli altri strumenti di pianificazione, in particolare gli obiettivi prioritari di interesse regionale e i *Piani Territoriali Regionali d'Area*. Il Documento di Piano identifica infine gli *Strumenti Operativi* che il PTR individua per perseguire i propri obiettivi.

Anche il PTRC del Veneto enuncia la necessità di uno strumento che sappia cogliere opportunità derivanti da esiti decisionali e partecipativi conclusi, da risorse economiche disponibili o da valutazioni di monitoraggio su politiche e programmi. Per dare corso a questo indirizzo, utilizza i *progetti strategici* previsti dall'art. 26 della Lr. 11/2004, individuando una serie di progetti strategici valutati e selezionati in forza della loro capacità di assumere un ruolo trainante nella pianificazione locale e complessiva.

Gli stessi piani paesaggistici fanno ampio ricorso a progetti d'area, non solo con lo strumento del piano del parco o delle aree protette, ma anche attraverso progetti pilota intesi a rendere effettivo il ruolo del piano a livello locale. Nel DRAG della Regione Puglia sono previsti, ad esempio: un progetto di riqualificazione di un fronte urbano di una piccola città; la progettazione paesaggistica ed ambientale di una grande infrastruttura o di una rete di mobilità infraregionale su ferro; un esempio di recupero di una cava; un progetto di parco agricolo multifunzionale (agricoltura di qualità, allevamento, funzioni ecologiche (territorio rurale come rete ecologica minore), paesistiche,

energetiche (mix locale di fonti energetiche rinnovabili, fruibili (percorribilità), turistiche); la realizzazione di reti corte fra produzione e consumo; un corridoio ecologico (rilievi, pianura, costa); un esempio di turismo sostenibile in aree interne; la riapertura al pubblico dell'accesso di un'area costiera interclusa di alto valore paesaggistico; un regolamento edilizio esemplificato su piccola scala, con l'introduzione di regole qualitative sui materiali da costruzione, le tipologie, l'ambiente, i colori, l'inserimento nel paesaggio urbano e rurale.

Il *Quadro Territoriale Regionale a valenza paesaggistica* (QTR/P) della Calabria individua le azioni progettuali di rilevanza strategica per lo sviluppo sostenibile del territorio nonché per la tutela e valorizzazione del paesaggio. Assumendo la prospettiva di "un territorio chiave-un progetto", le azioni progettuali sono considerate come ambito prioritario di concertazione tra gli attori istituzionali di governo del territorio, e in particolare della Regione, delle Province, della Comunità montane, dei Comuni e dei Parchi. In alcuni territori di interesse nazionale ed europeo, quali la "piattaforma meridiana" tra Gioia Tauro e Reggio, la concertazione dovrà estendersi alle amministrazioni centrali e comunitarie competenti. I progetti, costruiti attraverso il metodo dell'accordo tra i diversi soggetti istituzionali interessati, e recepiti negli strumenti di pianificazione vigenti, diventano occasione prioritaria per il reperimento e l'utilizzazione dei finanziamenti a vario titolo disponibili sia presso la Regione che altrove. Lo strumento principale per sviluppare un'attività organica di proposte progettuali è la istituzione di Laboratori progettuali promossi dalla Regione nell'ambito del QTR/P e aperti alla partecipazione delle istanze provinciali e comunali.

È chiaro, dunque, come l'individuazione di ambiti progettuali di livello regionale implichi l'attivazione di un rapporto diretto tra la regione e gli interessi specifici che si concentrano sul tema progettuale individuato o sull'ambito territoriale definito nel piano. Fortemente connessa a questo modo di intendere l'operatività del piano, via progetti e programmi tematici o territoriali di livello regionale, è l'individuazione di ambiti sovra locali di intervento o di copianificazione.

In alcune regioni, infatti, risulta chiaro il nesso tra cooperazione territoriale e operatività del piano regionale, per cui l'individuazione di ambiti territoriali sulla base di caratteri storici, socio-economici e identitari non è finalizzata solo alla specificazione degli obiettivi e indirizzi del piano, ma rappresenta la base per attivare modalità di copianificazione e cooperazione istituzionale. È il caso, ad esempio, del Piemonte: il Piano Territoriale Regionale (PTR) approvato nel 2011 identifica trentatre ambiti di copianificazione emergenti dal territorio, gli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT), intesi come sistemi territoriali costituiti da ambiti sovracomunali che rappresentano i sistemi di aggregazione rispetto ai quali declinare gli obiettivi per il governo del territorio. Si tratta di unità territoriali di dimensione intermedia tra quella comunale e quella provinciale, individuati e delimitati come spazi, normalmente gravitanti su un centro urbano principale, entro i quali si sviluppano le relazioni di prossimità dei soggetti, aggregati

territoriali che più si avvicinano al modello dei sistemi locali, intesi come possibili attori collettivi dello sviluppo territoriale. Le informazioni e valutazioni relative a ciascun ambito sono poi sintetizzate per aggregati territoriali più vasti, (i quattro Quadranti Nord-est, Sud-est, metropolitano e Sud-ovest in cui si può dividere il territorio regionale), in cui gli AIT rappresentano “nodi” di una rete di sistemi locali. Il Piano raccoglie l’eredità mai dimenticata dei comprensori, che già aveva improntato il precedente piano regionale del 1997, amplificandone le componenti cooperative, legate in particolare alla co-pianificazione e alla pianificazione intercomunale.

Anche il Friuli Venezia Giulia tratta il tema dell’intercomunalità, con una declinazione particolare che viene dall’apparato normativo configurato dalla Lr. 5/2007: essendo a statuto speciale, questa Regione presenta una situazione particolare in merito sia alle questioni del governo del territorio, sia al rapporto con gli enti locali e provinciali. La Lr. 5/2007 e il *Piano Territoriale Regionale* adottato lo stesso anno sanciscono l’abbandono di una dimensione prettamente conformativa della pianificazione territoriale, legata alle vicende del *Piano urbanistico regionale generale* (PURG) del 1978; vicende che, se per l’epoca sono state paradigmatiche e hanno permesso di affrontare questioni impellenti (come la ricostruzione dopo il terremoto del 1976), oggi richiedono un notevole sforzo di adeguamento alle attuali esigenze di governo del territorio. Rispetto a un tipo di piano tradizionale, dunque, il PTR adottato nel 2007 mira a definire una prospettiva maggiormente strategica del governo del territorio regionale e a delineare nuovi rapporti con gli enti locali. La prospettiva delineata dal PTR riguarda infatti lo sviluppo dell’area vasta, considerando – in linea con l’indeterminatezza della legge regionale 5/2007 – il livello provinciale non praticabile: il nuovo piano territoriale intende dare ai Comuni uno scenario con obiettivi generali e specifici entro i quali gestire una completa autonomia nel governo del loro territorio, anche attraverso l’intercomunalità<sup>12</sup>. Il processo di adozione dello strumento, ad oggi, non risulta concluso a causa del cambio di colore nell’amministrazione regionale, che ha espresso l’intenzione di modificare ulteriormente il sistema di pianificazione regionale (Lr. 22/2009) attraverso uno strumento di pianificazione regionale, il *Piano del governo del territorio*, che si compone dei già citati Documento territoriale strategico regionale e Carta dei valori. Le modifiche previste dalla nuova giunta regionale sono dunque intese a dare una specifica connotazione alle parti strategica e strutturale del piano e una operatività dello stesso legata alla progettualità di stampo sovralocale.

In sintesi, le esperienze in corso evidenziano una questione comune legata alle possibilità di implementazione del piano regionale: la visio-

<sup>12</sup> Per un approfondimento relativo al processo, ai temi e all’organizzazione del Piano Territoriale Regionale del Friuli, si rimanda a Fabbro (2007), in particolare il cap. 6 “La costruzione del piano territoriale regionale strategico”.



ne strategica veicolata dal piano territoriale richiede necessariamente uno sforzo di integrazione tra politiche di area vasta, anche a livello finanziario. Il Piano territoriale regionale, infatti, soffre della difficoltà di incidere su alcuni settori piuttosto che su altri, difficoltà legata sia alla necessità di una effettiva rispondenza tra le politiche del PTR e le previsioni del Piano Regionale di Sviluppo (PRS), sia alla volontà politica di attuare determinate azioni piuttosto che altre, che determina ancora l'emergere di temi più forti (mobilità, abitare, risorse rinnovabili ecc.), perché meglio finanziati e sostenuti a livello politico, rispetto a temi deboli come la ruralità e il paesaggio.

### **5.5 Le sfide per il piano regionale al tempo della crisi**

Fin dalla assunzione di compiti pianificatori nel lontano 1972-1977, le regioni sono chiamate a costruire implicitamente strumenti di carattere cooperativo a livello regionale, ovvero uno strumento di pianificazione regionale che nasca da un processo condiviso insieme agli interessi di livello regionale e quelli espressi a livello locale (con le relative difficoltà, che a questo livello paiono amplificate).

Le esperienze di pianificazione regionale maturate da allora hanno sperimentato forme e modalità anche inedite di cooperazione nello spazio regionale, che si sono misurate con quanto rimaneva della pianificazione di sistema in Italia e con la sua "ibridazione" da parte delle più recenti legislazioni regionali.

Dal quadro delle esperienze qui delineato emerge la necessità, per le regioni istituzionali, di definire indirizzi di governo in campo territoriale capaci di esprimere una *vision* condivisa e pertinente rispetto alla direzione di sviluppo prefigurata; individuare elementi strutturali connaturanti l'identità regionale e le sue declinazioni locali; esplicitare la strategia attraverso progetti operativi di area vasta. In sintesi, le regioni sono oggi investite di due compiti principali:

1. la programmazione e pianificazione del proprio spazio territoriale, che implica la definizione dei propri strumenti e politiche, ma alla luce di nuove istanze e necessità;
2. l'intercettazione di risorse e politiche esterne allo spazio regionale che possano trovare connessione e collegamento con le politiche interne.

In riferimento al primo compito, molto è cambiato nell'ultimo decennio, non solo per l'emergere di nuove questioni e nuovi temi (paesaggio, valutazione), ma anche per la necessità di attivare nuove forme di *governance* cooperativa. Forme che oggi, in tempo di riorganizzazione degli assetti istituzionali, a seguito anche della crisi finanziaria nazionale, si stanno allargando, fino ad includere anche la cosiddetta area vasta, tradizionalmente riservata al livello della pianificazione provinciale.

In particolare, il Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con la legge 22 dicembre 2011, n. 214 recante: «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», all'art.



23 (commi 14-20) ridefinisce completamente il ruolo delle province, svuotandole delle proprie funzioni e demandando queste ultime a regioni e comuni<sup>13</sup>.

Il trasferimento delle competenze (insieme alle risorse umane e politiche) della provincia alle regioni implica nuovi oneri e responsabilità, a fronte di un risparmio che sembra irrisorio nella sua portata (Camagni, 2010). In ogni caso, rispetto alla competenza originaria della regione nell'ambito del governo del territorio, ovvero la formulazione di indirizzi di pianificazione regionale, che si esprimono in diverse nature e forme del piano regionale (quadro/piano, strutturale/strategico), si configura dunque un ulteriore livello di intervento della regione, chiamata a fornire indirizzi per la formazione di aree di pianificazione sovralocale.

Indirizzi che fino ad oggi sono stati poco presenti nella legislazione regionale (cfr. par. 4.1), ma che richiedono invece un adeguamento, se non della normativa regionale, almeno degli strumenti. Di conseguenza, le indicazioni della regione per la definizione di ambiti di cooperazione di area vasta possono andare dalla enumerazione di semplici criteri alla individuazione geografica di ambiti pertinenti.

Individuazione capace di farsi carico delle differenze che contrassegnano i territori, per evitare proposte banali e derivate da riferimenti quantitativi come la numerosità della popolazione o la superficie territoriale. Si tratta di adottare un criterio di individuazione di ambiti sovra comunali definito in ragione della programmazione dello sviluppo e del mantenimento della democrazia nei territori (Sbetti, 2011).

<sup>13</sup> L. 214/2011, Art. 23 *Riduzione dei costi di funzionamento di Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province*: «14. Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. 15. Sono organi di governo della Provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia. Tali organi durano in carica cinque anni. 16. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012. 17. Il Presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16. 18. Fatte salve le funzioni di cui al comma 14, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato. 19. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia. 20. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17».

Cooperazione	Orizzontale	Verticale
Interregionale	Tavolo Interregionale della macro-area Padano-Alpino-Marittima	Cooperazione tra Piemonte, Liguria ed Emilia-Romagna relativa ai poli commerciali interregionali (dalla regione ai territori)
Regionale	Integrazione del PIT Toscana 2005-2010 con il PRS	Patto interistituzionale per il PIT Toscana 2005-2010 Individuazione degli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) nel nuovo PTR del Piemonte

Tab. 1 - Pianificazione Regionale Cooperativa: gli esempi

Oltre a questi livelli di intervento, tuttavia, se ne aggiunge un altro, ancora poco analizzato nella sua portata, ma che presenta potenzialità notevoli sia in riferimento al quadro della pianificazione regionale italiana, sia a quello della competitività europea: la pianificazione cooperativa di livello orizzontale tra Regioni, sul tipo di quella attivata nell'ambito del Tavolo Interregionale della Macro-area Padano-Alpino-Marittima.

Se, infatti, è ormai consolidato il ruolo delle regioni nell'intercettare risorse e politiche esterne allo spazio regionale che possano trovare connessione e collegamento con le politiche interne, ruolo favorito da un sistema di allocazione dei fondi strutturali che ha come principale referente proprio l'ente regionale stesso, tali esperienze non sono orientate a definire strategie di macro-area, ma sono piuttosto autoreferenziali.

Il Tavolo Interregionale rappresenta invece una reale esperienza di cooperazione orizzontale orientata alla pianificazione territoriale, in quanto nasce proprio in un momento in cui le regioni aderenti sono in procinto di modificare i propri strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica.

Alla luce di tali considerazioni, il pianificatore regionale è chiamato a declinare i contenuti del nuovo piano territoriale regionale (*vision* di sviluppo strategiche, prescrizioni strutturali per ambiente e paesaggio, esplicitazione di progetti operativi e ambiti cooperativi sovra locali) alla luce di pratiche di tipo cooperativo, non solo di livello verticale, ma anche orizzontale, di carattere interregionale.

A scapito delle elaborazioni teoriche, le pratiche dimostrano che le regioni stanno già andando in questa direzione, con risultati più o meno evidenti: i capitoli che seguono riportano alcuni casi di cooperazione orizzontale e verticale nella pianificazione territoriale, non solo a livello regionale, ma anche a livello interregionale, per evidenziare potenzialità e limiti delle prime esperienze di pianificazione regionale cooperativa.

In particolare, oltre all'esperienza del citato Tavolo Interregionale saranno prese in considerazione le esperienze delle Regioni Toscana e Piemonte, non per esaurire il quadro, ma perché forniscono spunti interessanti e pertinenti per esplicitare le riflessioni fin qui maturate.

### 6.1 *Dalle logiche individuali a un discorso di sistema*

Negli strumenti di pianificazione regionale del nuovo millennio emerge una riflessione importante in merito al valore aggiunto delle forme di cooperazione nei termini di sviluppo e di competitività territoriale. È infatti indubbio che, a parità di strumenti, i risultati della cooperazione tra territori variano in funzione degli attori che se ne fanno carico, in particolare delle diverse amministrazioni locali che insistono su un territorio, della loro capacità di riconoscersi come entità interdependente e portare avanti processi decisionali all'insegna della cooperazione e dell'interdipendenza.

Le implicazioni della cooperazione sono dunque notevoli e coinvolgono questioni sia di sviluppo locale sia di rappresentanza politica. Esse sono emerse con evidenza negli anni Novanta in relazione ai meccanismi concorsuali di allocazione delle risorse maturati sia in ambito europeo, attraverso i programmi di interesse comunitario, sia in Italia, durante tutta la stagione della programmazione complessa.

Nel nuovo secolo, la collocazione della programmazione complessa nella cassetta degli attrezzi della pianificazione urbanistica di tutte le regioni, cioè il considerarli strumenti ordinari, indica la graduale perdita di innovatività di questi strumenti a favore di una progressiva acquisizione dei meccanismi e delle modalità di interazione che li caratterizzano (Lingua, 2005b e 2007). Anche in merito alle modalità di redistribuzione dei fondi strutturali europei, il concetto di cooperazione territoriale lascia lo status di programma speciale per diventare uno degli obiettivi della politica di coesione 2007-2013. Dopo le sperimentazioni dei periodi di programmazione precedenti è ormai acquisita l'importanza della cooperazione tra territori e tra enti per lo sviluppo territoriale e il superamento delle disparità regionali.

Nell'ambito di tali forme di cooperazione avanzata è emersa l'esigenza di un confronto non solo con gli interessi precostituiti a livello regionale e sovralocale, ma con le realtà regionali contigue, se non con un vero e proprio "sistema di regioni" che caratterizza una macro-area con potenzialità di sviluppo maggiori rispetto alla semplice considerazione del mero confine amministrativo regionale.

Tra le regioni del Nord, alcuni episodi di pianificazione territoriale recentemente formalizzati (Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte), o in fase avanzata di realizzazione (Friuli Venezia Giulia) na-

scono da un background cooperativo diverso e mai tentato nella storia italiana: il confronto interregionale.

Se, infatti, è ormai consolidata una tradizione di cooperazione territoriale transregionale di stampo europeo, favorita dalle ultime tre stagioni di fondi strutturali, tali esperienze non sono orientate allo *spatial planning*, che non rientra tra i compiti istituzionali dell'Unione Europea, anche se assumono specifici risvolti e hanno influenze dirette o indirette sulla pianificazione spaziale (Janin Rivolin, 2003 e 2004).

Il Tavolo Interregionale rappresenta invece una reale esperienza di cooperazione orizzontale orientata alla pianificazione territoriale, in quanto nasce proprio in un momento in cui le regioni aderenti sono in procinto di modificare i propri strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica.

Attraverso il percorso che ha portato alla formazione della Macro-regione settentrionale, delinelandandone gli obiettivi e le traiettorie di lavoro presenti e future, è possibile evidenziare le potenzialità e i limiti di questa esperienza nel più ampio panorama delle pratiche di cooperazione territoriale in Italia e in Europa.

## 6.2 Il Tavolo Interregionale del Nord Italia: origini e traiettorie

Il Tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro-regione Padana denominato "Adria Po-Valley" nasce nel 2007 dall'iniziativa delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto e le Province di Trento e Bolzano che, con la stipula della *Carta di Venezia*, si pongono l'obiettivo di individuare un sistema di coerenze e a promuovere la competitività delle Regioni interessate nel nuovo contesto di sviluppo Europeo, in una visione di scala multiregionale, all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale.

Il Tavolo si pone infatti come spazio di confronto continuo nel tempo e di scambio delle conoscenze relative ai rispettivi territori nel percorso di costruzione degli strumenti di pianificazione territoriale regionale, con l'obiettivo di promuovere, in maniera continuativa, iniziative per la discussione introno a temi territoriali di rilevanza interregionale.

Il Tavolo ambisce inoltre ad acquisire un ruolo quale sede di condivisione di una posizione comune nell'ambito della costruzione della *Territorial Agenda* dell'Unione Europea, anche sulla base della condivisione e diffusione dei risultati di attività di cooperazione trans-nazionale e trans-frontaliera.

Questo Tavolo, a sfondo politico, è supportato da un Tavolo di lavoro tecnico, che predispone i materiali e gli elaborati per le attività del Tavolo stesso: in realtà, dopo la firma della *Carta di Venezia*, diventa presto evidente che i veri animatori del Tavolo Interregionale sono proprio i tecnici delle Amministrazioni regionali, deputati alla formazione degli strumenti di governo del territorio (Piani territoriali regionali e piani paesaggistici regionali).



Fig. 2 - Sistema delle strutture ecologiche dell'area padano-alpina-adriatica (Fonte: Documento sottoscritto all'incontro di Genova, 12 ottobre 2010)

Il Tavolo *Adria-Po Valley* si configura fin da subito, quindi, come un “tavolo tecnico”, in cui la revisione degli strumenti di pianificazione territoriale diventa il tema comune di confronto nell’ambito degli incontri periodici con cadenza mensile. Molte Regioni stavano predisponendo i nuovi Piani territoriali regionali e questo ha facilitato in confronto nel tavolo interregionale. Proprio per questo i temi del Tavolo hanno riguardato: «... la tutela e valorizzazione del sistema ambientale e naturale, il potenziamento del sistema economico e la messa in rete delle eccellenze, la valorizzazione delle città come motori di futuro, il rafforzamento delle connessioni materiali ed immateriali, la promozione delle attività di innovazione e ricerca nonché la promozione e la valorizzazione di buone pratiche per il contenimento energetico e per contrastare il cambiamento climatico» (Tavolo Interregionale, 2007).

I primi risultati del Tavolo, presentati a luglio 2008, portano alla costruzione di tre carte di scenario per una *vision* condivisa della Macroarea Padano-Alpina, relative al sistema delle strutture ecologiche, allo schema delle reti infrastrutturali e al sistema delle polarità urbane.

Tale *vision* è stata costruita espressamente per formare un livello di conoscenza intermedio tra quello europeo (generalmente mutuato dal programma Espon) e quello regionale: a questo scopo, è stata effettuata una lettura estesa a tutta l’area padana dei rapporti e delle influenze di alcuni nuclei urbani e sistemi infrastrutturali su altri nuclei e sistemi e, in generale, sui contesti territoriali di appartenenza, che spesso vanno al di fuori dei confini regionali. La *vision* è stata inserita direttamente negli strumenti di pianificazione attraverso un processo di condivisione tra parte tecnica e politica, che si è svolto in ciascuna regione e che è stato





Fig. 3 - Schema delle reti infrastrutturali dell'area padano-alpina-adriatica (Fonte: Documento sottoscritto all'incontro di Genova, 12 ottobre 2010)

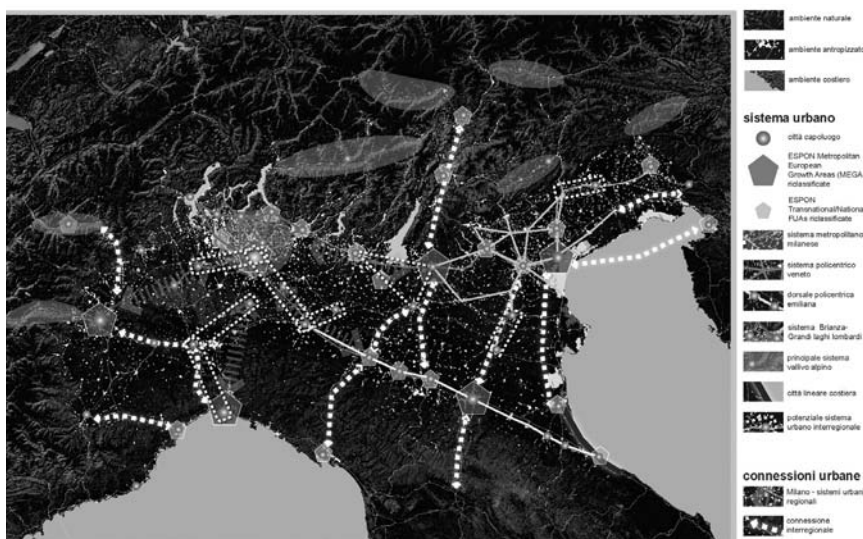


Fig. 4 - Sistema delle polarità urbane dell'area padano-alpina-adriatica (Fonte: Documento sottoscritto all'incontro di Genova, 12 ottobre 2010)

definito come un “patto tra gentiluomini”. Tra il 2008 e il 2009 le regioni che hanno partecipato più attivamente al tavolo hanno formalizzato i propri strumenti: Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia sono giunte all'approvazione, il Piemonte ha adottato il piano. In tutti i casi, le tavole di *vision* predisposte nell'ambito del Tavolo Interregionale sono state



recepiti negli elaborati del piano, in particolare nei quadri conoscitivi.

Nel 2009 si è configurato un periodo di stasi, dovuto al cambio di legislatura in quasi tutte le regioni, che ha portato alla presa di coscienza di una mancanza della condivisione politica nel tavolo: dopo un lancio del tavolo non privo di enfasi sulle sue valenze politiche e di lobby a livello europeo, la partecipazione (e dunque l'interesse) della parte politica sembra essere venuta via via scemando. La componente tecnica ha invece continuato a incontrarsi regolarmente, sia per la promozione di iniziative nell'ambito della cooperazione transnazionale e transfrontaliera (partecipazione ai bandi Espon e Interreg), sia per condividere e diffondere i risultati delle attività di progetto. Inoltre il coordinamento interregionale (nella sua componente tecnica) è stato indicato come referente per la commissione ministeriale deputata a integrare le prescrizioni della *Carta di Lipsia*.

La componente tecnica si è dunque fatta promotrice della continuità del tavolo, che ha ripreso il percorso politico solo il 12 ottobre 2010 (incontro di Genova), e ha portato alla firma dell'“Agenda di Bologna” il 27 gennaio 2012. Di fatto, nell'ambito del nuovo ciclo amministrativo viene impostato un nuovo programma di attività del Tavolo, basato sui seguenti obiettivi:

- promuovere l'area padano-alpina come la Macro-regione più importante e centrale per l'Europa rispetto al bacino del Mediterraneo (con i suoi 120.000 km quadrati e 27 milioni di abitanti, quest'area produce la quota più rilevante della ricchezza, della ricerca e dell'innovazione nazionale, oltre il 54% del Pil italiano);
- condividere le politiche regionali per il territorio e per il paesaggio, attraverso la definizione di strategie e obiettivi comuni per il riconoscimento della rilevanza della Macro-regione padano-alpina nel contesto europeo e nazionale, in particolare in riferimento alla materia paesaggistica;
- attuare un coordinamento nella pianificazione territoriale strategica di area vasta, che tenga insieme sviluppo, ambiente, paesaggio, localizzazione di grandi funzioni e infrastrutture, definendo regole condivise che garantiscano un uso efficiente delle risorse e il contenimento del consumo di suolo;
- costruire la mappa dei paesaggi identitari, finalizzata a raccordare le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio e di valutazione ambientale strategica;
- diffondere le buone pratiche.

Il nuovo corso del Tavolo Interregionale ha portato a lavorare su due questioni specifiche, il consumo di suolo e il paesaggio, ritenute di particolare interesse da parte di quelle regioni che hanno già concluso il processo di approvazione del loro strumento di pianificazione territoriale regionale (Veneto, Emilia-Romagna) o che hanno concluso il piano territoriale e stanno portando a conclusione la parte paesaggistica, come parte integrativa ovvero come piano paesaggistico complementare al piano territoriale (Lombardia, Piemonte).

### 6.3 Gli attori e le modalità di interazione tecnica e politica

La formazione di un Tavolo Interregionale per il coordinamento della pianificazione territoriale regionale rappresenta un'esperienza senz'altro unica in Italia, per una serie di motivi:

- in primo luogo, perché non si basa su ambiti cooperativi imposti dall'alto, come le piattaforme territoriali di matrice ministeriale o le reti TEN definite dall'UE: in entrambi i casi, si tratta di temi cooperativi su cui i diversi attori implicati nel perimetro individuato (o lungo l'asse della rete trans europea) sono chiamati a cooperare per perseguire gli obiettivi posti a livello comunitario e/o nazionale;
- riguarda espressamente il tema della pianificazione, piuttosto di temi settoriali connessi alla pianificazione, come l'ambiente, il fiume Po, la valorizzazione turistica, le alpi, la realizzazione di piattaforme logistiche, ecc. Se su questi temi specifici sono già aperti tavoli di cooperazione (Alpine space, Euroregione Adriatica, ecc.), il Tavolo Interregionale rappresenta, per l'Italia, la prima sede subnazionale di un confronto sui temi del governo del territorio;
- infine, perché nasce in modo informale e senza finanziamenti, a differenza delle cooperazioni di scopo nate in seno a Interreg e ai progetti operativi a valere sui fondi dell'Unione Europea: se tali modalità di allocazione dei fondi strutturali configurano arene cooperative di progetto, il Tavolo Interregionale si delinea come ambito cooperativo di scopo, funzionale al governo del territorio.

In questo caso, oltre al carattere volontario, occorre sottolineare come il tavolo nasca all'insegna della "gratuità della cooperazione", configurandosi quasi come una Onlus, senza alcun fondo né da parte delle regioni, né di provenienza europea.

È indubbio che in casi come questo continuo molto le persone che hanno aderito al tavolo e le vicende che le hanno legate. Di conseguenza, ripercorrere le tappe del tavolo attraverso le vicissitudini dei suoi partecipanti diventa un utile esercizio per comprendere le dinamiche della cooperazione<sup>1</sup>: le modalità di interazione politica e tecnica che hanno portato alla definizione degli scenari e che prefigurano uno sviluppo del lavoro rappresentano indizi per comprenderne le potenzialità e i limiti.

Nella sua parte sostanziale, il progetto prende piede dalla rete Metrex, network europeo di città e aree metropolitane ([www.eurometrex.org](http://www.eurometrex.org)) cui aderiscono le regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Lombardia

<sup>1</sup> A questo scopo, l'*Atelier di Ricerca Territoriale e Urbana (ARTU)* dell'Università di Firenze dal 2010 segue le vicende del Tavolo Interregionale partecipando agli incontri tecnici e politici e attivando momenti di informazione e riflessione sulle attività del Tavolo con le parti tecniche e i politiche. Inoltre, l'*Atelier* propone il dibattito scientifico sulle vicende, gli esiti e le prospettive del Tavolo attraverso pubblicazioni su riviste scientifiche, la partecipazione a seminari e convegni, la diffusione della buona pratica nel mondo urbanistico (INU, AISRe e SIU).

e Veneto. L'Emilia-Romagna e il Veneto avevano già lavorato insieme su un progetto della rete Metrex relativo al Policentrismo, poi confluito negli scenari del Tavolo e in quelli del PTR della Regione Emilia-Romagna, e parallelamente alle attività del Tavolo stanno sviluppando un progetto sulle emissioni in atmosfera. Proprio dal progetto relativo al policentrismo è emersa la riflessione sull'interconnessione delle realtà urbane in ambito padano, che ormai esula dai confini regionali, basti pensare all'area toccata dal collegamento autostradale Brescia - Bergamo - Milano (Brebemi), che si configura ormai come una cityregion.

Sulla base di questi contatti, viene elaborata la *Carta di Venezia*: è infatti l'allora assessore all'urbanistica della Regione Veneto (Renzo Marangon) che prende l'iniziativa di coinvolgere tutti gli assessori delle altre regioni, per dare uno sfondo politico al Tavolo. L'evento del 15 febbraio 2007 è accolto con enfasi dalla stampa locale: si parla di "Adria Po Valley" come di una nuova "Silicon Valley", ma anche di un appellativo capace di superare il termine "Padania", ormai abusato a livello politico. Si pone in evidenza la dimensione macroregionale e una capacità di fare massa in Europa, di costituire una vera e propria "Lobby del Nord"<sup>2</sup>.

A questo primo evento ufficiale, sono seguiti numerosi altri incontri del Tavolo, più di una trentina nell'arco di cinque anni (tab. 1), con una concatenazione a fasi alterne: si sono svolti con una maggiore frequenza nel 2007, all'apertura del percorso, per poi diradarsi nel 2009, durante la fase di cambiamento delle amministrazioni regionali, e riprendere a metà 2010, con un rinnovato impegno delle parti politiche. Il Tavolo tecnico ha cercato il più possibile di riunirsi con cadenza mensile, nell'ambito di incontri tematici che si sono svolti in diverse sedi, con una prevalenza di Milano e Bologna per la facile accessibilità da tutte le regioni.

Gli incontri hanno assunto tre diversi gradi di formalità:

- incontri politici ufficiali con gli assessori (a Venezia, il 15 febbraio 2007, per la firma della *Carta di Venezia*; l'8 giugno 2007 per la firma degli Impegni di Milano, il 18-19 ottobre 2008 a Verona per la presentazione delle carte di scenario, il 12 ottobre 2010 a Genova per rilanciare il tavolo, il 27 gennaio 2012 per sottoscrivere l'agenda di Bologna, che sancisce il nuovo corso del Tavolo);
- incontri ufficiali tra i tecnici, di carattere tematico e finalizzati alla definizione degli scenari in un primo momento, all'approfondimento della questione del consumo di suolo e degli aspetti paesaggistici nella seconda fase, oltre alla definizione di aspetti operativi legati agli incontri politici e alla partecipazione a programmi comunitari (ESPON) e alla definizione di orientamenti per la *Carta di Lipsia*;

<sup>2</sup> Per ripercorrere la rassegna stampa fin dalla formazione del tavolo, si rimanda a [www.atelier-artu.it/tavolo-interregionale/news](http://www.atelier-artu.it/tavolo-interregionale/news); quanto alla rassegna stampa relativa all'incontro pubblico del 15 febbraio 2007, si rimanda a <http://www.ptrc.it/ita/direzione-urbanistica-veneto-tavolo-coordinamento.php>.

- incontri estemporanei, in giornata, con riunioni veloci per prendere decisioni immediate (per esigenze impellenti e adempimenti burocratici legati alla partecipazione al bando Espon, piuttosto che all'organizzazione degli eventi politici o alla partecipazione a convegni e seminari).

Gli incontri tra tecnici sono sicuramente quelli più numerosi, che hanno avuto un ritmo serrato e hanno coinvolto in modo continuativo le quattro regioni proponenti (Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna). Le altre regioni hanno partecipato a fasi alterne, perché arrivate dopo o perché portatrici di interessi diversi rispetto al tavolo.

A parte gli incontri politici ufficiali, svolti in modo seminariale, in genere tutti gli incontri tematici tra tecnici si svolgono in modo informale, nelle sedi regionali, in una sala riunioni attrezzata. Tutta l'organizzazione è lasciata alla buona volontà dei tecnici della regione ospitante che, come detto, non hanno risorse specificatamente dirette al tavolo di coordinamento, a parte i rimborsi spese di viaggio per gli incontri, in quanto rientrano nelle "attività di servizio". Di conseguenza, gli incontri sono organizzati in modo artigianale, senza mediatori e senza tecniche particolari (*focus group*, *brain storming*, ecc.). Semplicemente, in ogni incontro tematico, ciascuna regione presenta (anche su supporti multimediali), il proprio stato di avanzamento in merito al tema (piano territoriale in corso di redazione/revisione, piani e politiche settoriali, progetti operativi, paesaggio, consumo di suolo) per poi effettuare un momento di condivisione.

Data	Temi affrontati	Verbale/Documenti	Partecipanti
7 febbraio 2007 Milano	Proposta di avvio del tavolo - Confronto con le Regioni sulla predisposizione dei rispettivi strumenti di pianificazione	Report	Regione Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto
15 febbraio 2007 Venezia	Confronto sullo sviluppo di una <i>vision</i> comune per l'area Padano-Alpina – sottoscrizione della "Carta di Venezia"	Carta di Venezia Cartellina slides	Assessori e Tecnici delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli V.G. Lombardia, Piemonte, Veneto, Provincia autonoma di Trento
8 giugno 2007 Milano	Confronto sui temi della pianificazione regionale e sottoscrizione documento d'intenti per la costruzione di una visione strategica per l'Area Padano-Alpina	Impegni di Milano Cartellina Slides Report uso interno	Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G. Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano IRER, Assessori della Lombardia e del Veneto.
18 luglio 2007 Milano	Confronto sulle esperienze in corso per l'aggiornamento dei Piani Paesaggistici, azioni regionali per la Territorial Agenda of European Union, Carta di Lipsia per le città sostenibili, Osservatorio Europeo, <i>Vision</i> dell'Area Padano-Alpina	Report Cartellina	Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G., Lombardia, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, DG Territorio (Struttura Piani e Programmi Territoriali, Paesaggio)
18 settembre 2007 Milano	Tutela e valorizzazione paesistica nei Piani regionali	Report uso interno	Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G., Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto Regione Lombardia DG Territorio (Struttura Piani e Programmi Territoriali, Paesaggio), IREALP

 continua

Data	Temi affrontati	Verbale/Documenti	Partecipanti
8 novembre 2007 Bologna	Confronto sulla predisposizione dei piani regionali, azioni regionali per la Territorial Agenda of European Union, Carta di Lipsia per le città sostenibili, Osservatorio Europeo, <i>Vision dell' Area Padano-Alpina</i>	Report Cartellina	Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G., Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano, Regione Lombardia DG Territorio (Strutture Piani e Programmi Territoriali, Paesaggio)
6 dicembre 2007 Venezia	Confronto sulle esperienze in corso per l'aggiornamento dei Piani Paesaggistici, azioni regionali per la Territorial Agenda of European Union, Carta di Lipsia per le città sostenibili, Osservatorio Europeo, <i>Vision dell' Area Padano-Alpina</i>		Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G., Lombardia, Piemonte, Veneto, Provincia Autonoma Trento, IREER
17 gennaio 2008 Bolzano	Territorio/Paesaggio	Report	Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G., Lombardia, Piemonte, Veneto, Provincia Autonoma Trento, IREER
5 marzo 2008 Milano	ESPON: proposta su priorità 2	Report	Regione Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Provincia Autonoma Trento
7 aprile 2008 Torino	Corridoi, Piani Territoriali		Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G., Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta
10 giugno 2008 Bologna	ESPON e organizzazione incontri	Report	Regione Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Friuli VG, Provincia Autonoma Trento, Min. Infrastrutture
30 luglio 2008 Milano	ESPON e organizzazione prossimi incontri	Report	Regione Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Provincia Autonoma Trento, Min. Infrastrutture
18-19 sett 2008 Verona	Presentazione della Visione comune sviluppata nei documenti di piano delle regioni, capitale territoriale	Report	Tecnici e assessori delle Regioni aderenti al Tavolo
20-21 nov 2008 Aosta	Reti ecologiche, gestione aree periurbane		
19 giu 2009 Milano	Attività del Tavolo (nuova Call ESPON, casi studio,...)	Report	Regione Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto,
27 luglio 2009 Milano	Nuove cartografie, call ESPON, Carta di Lipsia	Report Cartografie ESPON: documento E-R e Piemonte	Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G., Lombardia, Piemonte, Veneto
11 marzo 2010 Milano	Tavolo Interregionale "Macro-regione Padano-Alpina" febbraio 2007- febbraio 2010: tre anni di lavoro comune	DocIntenti Slide (RL, RP, RV)	Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G., Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Province Autonome di Bolzano e Trento
18 maggio 2010- 05-19 Roma	Forum PA	Brochure	Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G., Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Province Autonome di Bolzano e Trento
2 luglio 2010 Genova	Rilancio Tavolo politico Consumo di suolo Paesaggio	Slides Scheda best practices uso del suolo	Regione Emilia-Romagna, Friuli V.G., Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Province Autonome di Bolzano e Trento
7 settembre 2010 Milano	Incontro tecnico per organizzare l'incontro politico	Report	

 continua

Data	Temi affrontati	Verbale/Documents	Partecipanti
12 ottobre 2010 Genova	Incontro politico per rilanciare le attività del tavolo.	Brochure sottoscritta dagli assessori partecipanti	Regione Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Province Autonome di Bolzano
12 novembre 2010 Venezia	Incontro tecnico su attività 2011: uso del suolo, tavola paesaggio, altro	Verbale redatto da me Slide	Regione Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Province Autonome di Bolzano
12 gennaio 2011- 03-18 Bolzano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consumo di suolo – metodologie di analisi e strumenti di controllo</li> <li>Mappa dei paesaggi condivisi</li> <li>Nuova proposta progettuale nell'ambito del programma Espon</li> </ul>	Verbale-Slides	Regione Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Province Autonome di Bolzano e Trento, Friuli Venezia Giulia
12 maggio 2011 Torino	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aggiornamento banche dati e misurazione del consumo del suolo</li> <li>Completamento della raccolta delle schede di "Sintesi dello stato di fatto e del sistema di pianificazione in materia di uso e consumo di suolo"</li> <li>Aspetti metodologici in merito alla raccolta e gestione dei dati relativi al monitoraggio del "Consumo del suolo" in Piemonte. Proposta per il glossario</li> <li>Aggiornamento "Osservatorio nazionale sui consumi di suolo" dell'INU - Politecnico- Legambiente</li> <li>Aggiornamento relativo al gruppo di esperti della Commissione europea - DG Ambiente in supporto alla "Soil Thematic Strategy"</li> <li>Partecipazione del Tavolo Interregionale al convegno "Giornate della geografia"</li> <li>Aggiornamento della Carta del Paesaggio e definizione del glossario</li> <li>Organizzazione giornata nazionale relativa a "Paesaggio e Pianificazione"</li> <li>Obiettivi e temi del prossimo incontro</li> </ul>	Slides	Regione Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Province Autonome di Bolzano, Friuli Venezia Giulia
12 luglio 2011 Milano	<p>Mappa dei paesaggi: stato di avanzamento sulla carta condivisa.</p> <p>Consumo di suolo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Analisi, strumenti e politiche di controllo sull'uso del suolo: condivisione del glossario e prima proposta di indici/indicatori di misurazione;</li> <li>b) Sviluppi attività del Tavolo</li> <li>c) Informativa in ordine all'avanzamento delle politiche sul tema Consumo di suolo in Lombardia</li> </ul> <p>Espon Italia: esiti comitato nazionale del 4 luglio 2011</p> <p>IX Biennale delle Città e degli Urbanisti – 14/17 settembre 2011: organizzazione stand e contributo per il workshop "WS4 – Città regione globali e Macro regioni in Europa"</p>	Slides + documenti + Report	Regione Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto,
12 ottobre 2011 Milano	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) Aggiornamento sulla carta condivisa dei paesaggi</li> <li>2) Consumo di suolo: condivisione degli indicatori e prime proposte di politiche per il territorio;</li> <li>3) Esiti della IX biennale degli urbanisti - Genova</li> <li>4) Varie ed eventuali <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La soppressione delle Province: quali scenari per le attività future di programmazione e pianificazione territoriale</li> </ul> </li> </ul>	Slides + documenti	Regione Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Trento, Friuli Venezia Giulia



Data	Temi affrontati	Verbale/Documenti	Partecipanti
14 novembre 2011	Riunione Piemonte Emilia-Romagna e Lombardia per proseguo attività su documento 2011.	appunti	Baschenis, Selva, Monzani, Camolese, Fasolini
12 dicembre 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- restituzione da parte di tutte le Regioni/ Province Aut. della risposta al 4° punto del documento tecnico "Analisi, strumenti e politiche di controllo sull'uso del suolo" e validazione finale del documento stesso;</li> <li>- aggiornamento sui lavori della componente paesaggistica e discussione sulle possibili restituzioni da portare all'incontro degli Assessori;</li> <li>- restituzione da parte di tutte le Regioni/ Province Aut. del contributo al documento che dovranno sottoscrivere gli Assessori e discussione per elaborare la versione definitiva;</li> <li>- definizione dell'OdG per l'incontro degli Assessori;</li> </ul>	Verbale	Partecipanti del Tavolo
17 gennaio 2012	Attività in preparazione della giornata del 27.01.2012	Verbale	Partecipanti del Tavolo
27 gennaio 2012	Presentazione dell'Agenda di Bologna	Documento Politico + allegato tecnico	Assessori delle Regioni partecipanti al Tavolo
28 febbraio 2012	<p>Uso razionale del suolo: elaborazione di prime proposte operative per contrastare la dispersione insediativa e favorire il riuso ed il recupero delle aree già urbanizzate, promuovendo un modello di città compatta;</p> <p>Nuovo ruolo delle Province italiane: quali apporti da parte del Tavolo interregionale,</p> <p>Progetto di variante al PAI: mappe di pericolosità e del rischio alluvioni. Incontro con dott. Tommaso Simonelli.</p> <p>Paesaggio: aggiornamento lavori sulla "Mappa dei paesaggi identitari"</p>	Verbale/Mail	Partecipanti al Tavolo
28 marzo 2012	<p>Completamento delle attività inerenti lo sviluppo del sistema di conoscenze sull'uso del suolo;</p> <p>Proposte operative per lo sviluppo di politiche operative per la riduzione del consumo del suolo</p> <p>Intervento Tavolo Interregionale al convegno INU del 16.04.2012</p>	Verbale	Partecipanti del Tavolo
03 maggio 2012	Tavolo ristretto Consumo di suolo: la definizione di indicatori per i fenomeni di frammentazione, sprawl e impermeabilizzazione		Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia
in programma (maggio 2012)	Esposizione delle politiche messe in campo da ciascuna regione per la riduzione del consumo di suolo aggiornamento attività tavolo ristretto, varie ed eventuali incontro con IRSO e Gruppo ARTU' dell'Università di Firenze		
in programma (estate 2012)	Tavolo ristretto Consumo di suolo: ulteriori approfondimenti sui fenomeni di frammentazione e sprawl		

#### Legenda

	incontri politici ufficiali con gli assessori
	incontri ufficiali tra i tecnici
	incontri informali tra tecnici

Tab. 1 – Gli incontri del Tavolo Interregionale e i temi affrontati (Fonte: Nostra elaborazione su dati forniti dalla Regione Lombardia)

In occasione di ciascuna riunione, e in relazione al tema, ogni regione porta anche materiale cartaceo e pubblicazioni, oppure anticipa con un giro di mail i materiali informatizzati. Ad esempio, in occasione di un incontro tematico in merito all'ultima legge sulla casa e alle declinazioni regionali, ciascuna regione ha portato al tavolo le proprie proposte di legge sul tema.

Alla fine di ciascun incontro, la regione incaricata di organizzarlo si fa anche carico di redigere e far circolare un report dell'incontro tra tutti i partecipanti.

Da queste poche note in merito all'organizzazione del tavolo, emerge con evidenza come il ruolo di ciascun partecipante sia sicuramente rilevante per il suo successo: anche se nasce con una iniziativa politica, il progetto si sviluppa poi come un tavolo squisitamente tecnico, come occasione di formare una rete tra i tecnici dei settori della pianificazione territoriale delle diverse regioni.

Questa predominanza della parte tecnica è verificabile anche dalla presenza degli assessori regionali ai pochi incontri istituzionali di carattere politico: a Venezia, il 15 febbraio 2007, sono presenti tutti gli assessori regionali; a Milano, per la firma degli *Impegni di Milano*, l'8 giugno 2007, sono presenti i soli assessori della Lombardia e del Veneto; nel successivo incontro di Verona, il 18 e 19 ottobre 2008, sono presenti alcuni assessori provinciali, ma nessun assessore regionale. Solo nell'ultimo incontro di Bologna (27 gennaio 2012) emerge un rinnovato interesse della parte politica per il Tavolo Interregionale, dovuto anche alle imminenti elezioni amministrative.

I partecipanti al Tavolo tecnico sono i referenti delle diverse Direzioni regionali di pianificazione/ urbanistica/ governo del territorio e si sono selezionati per conoscenza: i Responsabili delle direzioni pianificazione del Piemonte, dell'Emilia-Romagna e del Veneto<sup>3</sup> sono i più "anziani", si conoscevano già da lunga data e avevano già rapporti da anni; con altri, come la Regione Lombardia, c'erano rapporti per questioni di confine (dall'Aeroporto di Malpensa al Progetto Strategico Valle del Fiume Po), quindi sono stati loro gli animatori del Tavolo, cui hanno partecipato sempre direttamente, insieme ai referenti del loro settore. Le altre regioni (Liguria e Valle d'Aosta) e le Province autonome di Trento e Bolzano sono state invitate a partecipare al tavolo, attraverso apposite missive ai responsabili dei settori preposti alla pianificazione territoriale.

I partecipanti al tavolo sono stati sempre gli stessi, in genere non sono cambiati durante il percorso (a parte chi è andato in pensione, come nel caso del Piemonte) e dunque c'è stata una certa continuità, tranne alcuni episodi isolati, come la provincia di Bolzano e la Liguria, per le quali hanno partecipato in modo sporadico persone diverse, perdendo un po' il filo. Questo aspetto ha influito anche sulla parte-

<sup>3</sup> Nelle persone di Mauro Giudice (Regione Piemonte, oggi in pensione), Romeo Toffano (Veneto) e Paolo Mattiussi (Emilia-Romagna).

cipazione attiva agli incontri, soprattutto per quanto riguarda gli incontri tematici: si tende a organizzare l'incontro in base agli interessi della Regione ospitante, ad esempio ad Aosta si è svolto un incontro sul tema delle reti ecologiche, in cui si sono discussi i temi della compensazione ecologica, delle reti, della perequazione ambientale nei diversi piani paesistici. A Torino si è tenuto un incontro tematico relativo al consumo delle risorse, con un focus sulla risorsa acqua.

Il lavoro viene poi svolto da ciascuna regione. In particolare, le carte degli scenari territoriali sono state realizzate dalla Regione Veneto che ha messo a disposizione il consulente grafico del PTR, che le ha realizzate come materiale dello stesso piano (per cui a costo zero). Il Veneto ha fatto una prima lettura, declinando a livello inter-regionale gli scenari di Espon e unificando i diversi scenari regionali costituiti per ciascun tema. Da questa base conoscitiva, ogni regione ha integrato e implementato lo scenario, finché si è giunti a una *vision* condivisa.

Quanto ai temi del consumo di suolo e del paesaggio, sono stati creati dei gruppi di lavoro finalizzati a raccogliere i dati di ciascuna regione e ad omogeneizzarli in una visione comune, come già era stato per le reti ecologiche, i poli urbani e le reti infrastrutturali.

La partecipazione attiva agli incontri è dipesa generalmente dall'interesse del dirigente di turno e dalle competenze delle direzioni: il fatto che il territorio sia una materia di competenza di una direzione specifica, oppure che sia unito con l'ambiente, il paesaggio, o con la programmazione determina compiti differenti e anche visioni differenti delle questioni oggetto di analisi.

Ciò emerge con evidenza in relazione al tema della pianificazione paesaggistica: se all'inizio le questioni da affrontare erano legate principalmente alla pianificazione territoriale, in un secondo momento c'è stata un'apertura al paesaggio dovuta principalmente alla necessità di procedere alla contemporanea redazione, insieme ai Piani Territoriali Regionali, dei Piani Paesaggistici Regionali (Lombardia, Piemonte; Friuli, Emilia-Romagna, Veneto) spesso intesi come materiale integrante del Piano Territoriale, anche laddove la normativa regionale configuri due strumenti autonomi (Lingua e Voghera, 2011). Tuttavia, un altro fattore ha inciso in merito al rinnovato interesse per il paesaggio: lo spostamento del referente della Regione Lombardia dalla Direzione Generale Territorio e Urbanistica alla Direzione Generale Sistemi verdi e paesaggio, costituita con l'avvio della nona legislatura.

Il più importante valore aggiunto del tavolo di coordinamento, riconosciuto da tutti i partecipanti (e ritenuto da alcuni addirittura "rivoluzionario"), sta proprio nel confronto e nella condivisione dei materiali in merito alle diverse componenti della pianificazione territoriale.

In una prima fase, il legante è stato sicuramente il fatto che tutte (o almeno la maggior parte) delle Regioni partecipanti avessero attivato un percorso di revisione o redazione del proprio piano territoriale regionale.

Un secondo legante è stata l'adesione congiuntamente al secondo

*call* Espon (2009)<sup>4</sup>: anche se la candidatura non ha avuto un esito positivo, tuttavia si è trattato della prima iniziativa cui le regioni hanno partecipato come entità interregionale. Questo è stato un collante importante per il Tavolo, perché ha rappresentato una occasione di confronto su temi comuni in ambito europeo e soprattutto perché ha implicato il riconoscimento dell'area padano-alpina tra le meta-regioni individuate da Espon nel Nord-Europa, configurando un ambito di sviluppo macroregionale nella parte meridionale del sistema-Europa. Inoltre, il confronto ha comportato la ricerca di un linguaggio comune, di un vocabolario condiviso che permettesse di inserire la macroarea padano-alpina nell'ambito della *vision* europea definita nell'ambito della *Carta di Lipsia* e dell'*Agenda Territoriale Europea*.

#### **6.4 La meta-regione padana nel panorama della cooperazione europea: direzioni per dare gambe al Tavolo**

L'esperienza del Tavolo Interregionale permette di effettuare alcune riflessioni in merito alle sue caratteristiche e ai suoi scopi, per comprendere le direzioni future da seguire (De Luca e Lingua, 2012b).

Se, infatti, sono ormai noti i risultati in merito alla attitudine cooperativa maturata nell'ambito del tavolo, sembrano ancora carenti alcune prospettive legate ai suoi esiti operativi, in relazione alla sua capacità operativa e, di conseguenza, alla possibilità di assumere un peso nel sistema della cooperazione e della competizione europea.

I partecipanti al Tavolo Interregionale di coordinamento tecnico per la pianificazione hanno definito l'esperienza come una occasione unica per attivare un processo di co-pianificazione a scala sovra-regionale, di tipo bottom-up, senza imposizioni dall'alto (come gli ambiti di cooperazione delle piattaforme territoriali di matrice ministeriale o le reti ten di matrice UE). Il confronto nell'ambito del tavolo tecnico è stato riconosciuto come massimo valore aggiunto del tavolo, rispetto a *modus operandi* precedenti per cui ciascuna regione elaborava il proprio piano territoriale senza tenere in considerazione le dinamiche delle regioni vicine, se non in merito a questioni "di confine" specifiche. La redazione contemporanea dei piani territoriali di ciascuna regione ha infatti permesso di rappresentarsi come macro-regione attraverso una *vision* condivisa. Inoltre, i temi affrontati (ambiti urbani, infrastrutture, reti ecologiche, paesaggio, consumo di suolo) sono stati tradotti in un linguaggio comune a tutti gli strumenti regionali (sia grafico che con appositi indicatori, ad esempio per la misurazione del consumo di suolo);

Ma questa unificazione del linguaggio sottende un'altra importante

<sup>4</sup> Considerato che il bando richiede la compresenza di partner provenienti da almeno tre stati membri diversi dell'Ue, il Tavolo Interregionale ha coinvolto la Slovenia, la regione Rhone Alpes e il Canton Ticino, ovvero quelle regioni di frontiera con cui hanno già rapporti aperti.

innovazione di stampo cooperativo: rispetto alle pratiche di cooperazione transregionale già in essere in tutte le regioni interessate, con regioni esterne all'Italia, il Tavolo Interregionale rappresenta l'occasione per effettuare una cooperazione di scopo all'interno del sistema regionale italiano.

Se, infatti, ciascuna regione è legata a contesti territoriali esterni (il Piemonte e la Valle d'Aosta a Francia e Svizzera, la Lombardia all'arco alpino, il Veneto e il Friuli V.G. alle regioni adriatiche) attraverso rapporti di cooperazione territoriale maturati in seno a determinati programmi europei (in particolare Interreg), e che hanno portato alla definizione di spazi cooperativi di progetto (Alpine Space, Euroregione Adriatica), l'individuazione di un sistema del Nord Italia ha portato a lavorare insieme a una scala pertinente per affrontare questioni di competitività a livello europeo in modo coeso, dall'interno.

La scala rappresenta infatti il valore aggiunto delle *vision* costruite: una lettura a scala intermedia, più dettagliata rispetto alle analisi europee concepite in seno a Espon, ma più ampia rispetto ai quadri di riferimento elaborati da ciascuna regione all'interno del proprio confine amministrativo.

Il confronto nel Tavolo Interregionale ha permesso, quindi, di ragionare in termini di macro-area, riflettendo sui rapporti e le influenze che esercitano alcuni nuclei, centri e poli urbani, infrastrutture, rispetto ai contesti in cui sono inseriti, in un sistema territoriale che esula dai confini regionali.

In questo senso il Tavolo Interregionale e la *vision* che ne è derivata sono da intendersi come uno degli effetti delle politiche europee riferite al territorio, una prima presa d'atto da parte di un sistema di far parte della realtà europea in termini di meta-regione e di auto-rappresentarsi attraverso una *vision* condivisa.

Tuttavia, la potenzialità di questo approccio non sembra essersi esplicitata appieno: i documenti di pianificazione regionale trattano la *vision* per lo più come un contenuto del quadro conoscitivo, senza una reale propensione al progetto (De Luca e Lingua, 2012b). Ciò è dovuto anche alla mancanza di un approccio teso all'azione, che permetta di realizzare, se non un vero e proprio piano strategico, almeno un coordinamento effettivo delle progettualità espresse dai diversi piani. Coordinamento che è indicato tra gli obiettivi della nuova stagione del tavolo, ma che di fatto avrebbe dovuto emergere prima, nella fase di redazione degli strumenti, ormai istituzionalizzati e, dunque, chiusi.

Questa carenza di strategie rischia di inficiare anche le possibilità di affermare il ruolo della Macro-area padana come attore forte in Europa (che nella seconda stagione è diventato l'obiettivo principale del tavolo).

Fin dall'inizio la stampa locale ha travisato l'intento di auto-rappresentazione della Macro-area nel contesto europeo, per intendere il tavolo come "lobby padana" in contrapposizione al Sud, con tutte le implicazioni politiche che ne derivano. A fronte di questa interpretazione, una condivisione politica forte al momento sembra non essere

evidente, anche in ragione delle diversità politiche tra una regione e l'altra e degli equilibri che ne derivano. La Lombardia, ad esempio, reclama un ruolo di primordine in quanto produttrice della metà del PIL dell'area Padana e detentrica di una buona parte della popolazione; il Veneto e il Friuli V.G. tendono a spostare il peso della Macro-area verso est per lo sviluppo industriale e i rapporti con le regioni del versante adriatico; il Piemonte è da sempre legato alla Francia, mentre la regione Liguria rappresenta la gateway al sistema padano dal Mar Tirreno. Di conseguenza, anche i temi del tavolo volgono verso scelte condivise e condivisibili, come quelle legate all'ambiente e al paesaggio, mentre manca una riflessione effettiva sui temi forti della realtà interregionale del bacino padano: lo sviluppo urbano, le infrastrutture e la logistica. Si rischia dunque che il tavolo non riesca a fare una azione congiunta efficace sia nei confronti dello Stato, sia in ambito UE.

Se questa debolezza emerge in ambito nazionale, nell'ambito dell'UE rischia di essere amplificata, in relazione alla essenza stessa della Macro-area e alle implicazioni di questa caratterizzazione nell'ambito del sistema europeo della cooperazione. Emergono infatti alcuni problemi legati alla natura della cooperazione, alla dimensione e alle caratteristiche del partenariato, ai rapporti con l'Unione Europea.

La debolezza principale risiede proprio nella natura della cooperazione, ed emerge con evidenza in riferimento al nome del tavolo: il passaggio da "Adria-Po Valley" (2007), che indicava il bacino del Po fino alla foce, nell'Adriatico, a "Macro-regione Padano-Alpina" (2008), sembra finalizzato a comprendere anche le regioni non interessate dal bacino. La successiva aggiunta del termine "Marittima" (2010) sembra indicare inoltre la necessità di dare spazio alla Regione Liguria, che affaccia sul Tirreno. Questi cambiamenti del nome, pur derivati dalla necessità di ampliare il partenariato, sembrano sottendere una difficoltà nello sviluppare una reale cooperazione funzionale in un'area molto eterogenea.

La partecipazione al tavolo delle sole regioni italiane, inoltre, rende carente quella dimensione realmente transfrontaliera (Euroregione), se non transnazionale (120.000 kmq interni al sistema nazionale) tale da configurare una Macro-regione come intesa a livello europeo. Tuttavia, se si considera che le macro-regione europee nascono tutte intorno a un bacino acqueo (il Mar Baltico, il Danubio), potrebbe risultare pertinente la formazione di una "Macro-regione" della Valle del Po.

Infine, la realizzazione di visioni tematiche relative alle strutture ecologiche, alle reti infrastrutturali e alle polarità urbane in un primo momento, per poi focalizzarsi sul consumo di suolo e sul paesaggio, non ha ancora portato alla definizione di una *vision* comune di sintesi, di carattere tendenziale: manca una strategia verso cui tendere, elemento fondante della cooperazione nell'ambito macroregionale (Samely, 2009).

Questa difficoltà di delineare la natura delle sfide e delle opportunità comuni che richiedono una azione collettiva, dando luogo ad alleanze cooperative funzionali tali da poter sostenere una vera e propria



strategia territoriale, insieme alla sua accezione squisitamente tecnica, rischiano di relegare il tavolo a una *working community* sul modello di quelle nate negli anni Novanta, in cui il valore aggiunto del tavolo risiede fondamentalmente nel confronto e nello scambio di conoscenze.

In questo senso, sembra sviante l'utilizzo del termine "Macro-regione", perché indica sicuramente un territorio che esula dai confini regionali e li travalica per configurare dinamiche di pianificazione territoriale e di sviluppo interregionali, ma non corrisponde ai canoni europei riferiti a questo sostantivo. L'accezione più appropriata potrebbe essere quella di Meta-regione, riferibile agli intenti di un tavolo di lavoro che, di fatto, riunisce tutte le regioni settentrionali: "Meta-regione del Nord Italia". Anche se, a livello europeo e nell'ambito della competitività globale, l'area è comunque riconosciuta come "Po Valley", in riferimento alle sue caratteristiche orografiche e morfologiche (RTPI, 2010).

A prescindere dal nome, per affrancarsi dalla caratterizzazione di *working community* e proiettarsi realmente in Europa, a fronte del marketing territoriale svolto attraverso la creazione della *vision* condivisa, occorre effettuare una forte operazione di rafforzamento della cooperazione e di marketing politico del tavolo.

Dopo più di cinque anni, infatti, è ormai evidente la necessità di ancorare il tavolo a strumenti istituzionali per il partenariato. Da un lato, non sembra necessario un vero e proprio processo di istituzionalizzazione, sulla falsariga del GECT europeo, per non dare adito a nuove istituzioni che si sommano a quelle esistenti. Dall'altro lato, anche se il tavolo non può essere assimilato alle macroregioni intese in senso europeo (De Luca e Lingua, 2012b), proprio alle più recenti esperienze macroregionali sembra utile far riferimento per dare gambe al tavolo: si tratta di definire accordi formali (intese, accordi, patti) su strategie di livello interregionale che siano in grado di proiettare il Nord Italia nel sistema della competitività europea.

Sembra dunque assodata la necessità di trasformare una *vision* comune (al momento orientata alla conoscenza più che al progetto) in un modello di autorappresentazione e di marketing territoriale forte e valido nei confronti del sistema-Europa.

In questo senso, le prospettive per il tavolo dovrebbero guardare in due direzioni:

- da un lato, l'assunzione di un approccio pianificatorio teso alla definizione di una strategia spaziale per il Nord Italia, capace di rappresentare temi e traiettorie pertinenti nell'ambito della programmazione Europea, Nazionale e Regionale;
- dall'altro lato, la definizione di progetti operativi che riguardino specifici temi di interesse sovra regionale: si tratta di convogliare risorse umane e finanziarie delle regioni del Tavolo su temi che permettano di ragionare in termini concreti e territorializzati su determinate questioni, come avvenuto tra Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna in merito alla questione delle grandi infrastrutture commerciali (Brunetta, 2009). Un primo esempio in

questo senso è l'apertura del un Tavolo Interregionale per l'aggiornamento del Piano d'Area Malpensa<sup>5</sup>, cui partecipano le Regioni Lombardia e Piemonte, le Province di Verbania, Novara e Varese e i comuni interessati, nonché il Parco Valle del Ticino, per affrontare i temi del consumo di suolo e degli impatti sul territorio. Questo tavolo può essere considerato come un sottotavolo del tavolo di coordinamento interregionale, finalizzato alla definizione congiunta di un progetto operativo di interesse sovrallocale.

Lo sviluppo della macro-area del nord Italia, a prescindere dal nome, può avvenire solo se ancorato a una vera e propria "Strategia per il Nord Italia", declinata in progetti operativi interregionali, che vengono a rappresentare la base attraverso cui territorializzare i Quadri Regionali di Sviluppo per il periodo 2014-2020: solo in questa direzione si può definire un approccio realmente *place-based* (Barca, 2009) in cui la macro-area padana assuma un peso specifico nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale e, di conseguenza, nelle politiche del prossimo periodo di programmazione.

Ovvio che tali opzioni non sono valide senza la presenza di una terza componente: l'appoggio politico al tavolo. In un momento di profonda recessione come quello attuale, solo un efficace sostegno politico può proiettare la "Strategia per il Nord Italia" nel contesto delle politiche di sviluppo nazionali e comunitarie.

### **6.5 Difficoltà e potenzialità per la pianificazione interregionale in Italia**

Per comprendere l'evoluzione del concetto di cooperazione nel sistema della pianificazione regionale italiana, sono stati considerati congiuntamente l'evoluzione del sistema amministrativo e del sistema di pianificazione italiano, riconducendoli a quattro macro-fasi, cui corrispondono altrettanti cambiamenti delle modalità di interazione tra i soggetti che intervengono nel processo di pianificazione (cap. 3).

La verifica di come si sono esplicitate tali modalità di interazione nelle pratiche di pianificazione territoriale regionale, ha permesso di comprenderne le questioni derivate e i loro riflessi sulla forma piano (cap. 4), con particolare riferimento al momento attuale, per delineare le sfide della pianificazione regionale al tempo della crisi, ovvero in una particolare congiuntura economica in cui non solo si richiede una stretta connessione con la pianificazione regionale dello sviluppo, ma diventa necessaria l'attivazione e la propulsione di pratiche cooperative di area vasta.

<sup>5</sup> Il Piano d'Area Malpensa è stato approvato nell'aprile 1999, e prevedeva un aggiornamento entro i cinque anni di attuazione; nel dicembre 2003 è iniziata la procedura di aggiornamento; ad oggi si è preso atto della crisi d'area e il Tavolo Interregionale sembra costituire uno degli strumenti per dare risposte istituzionali.

I piani territoriali di ultima generazione, infatti, non sono esclusivamente strategici o strutturali, ma hanno una valenza mista in cui predomina la tensione verso un equilibrio tra le differenti nature. Equilibrio che deriva da processi eclettici di formazione dello strumento regionale, che prevedono forme di cooperazione istituzionale, partecipazione e inclusione degli interessi molto differenziate, esito non solo della legislazione regionale, ma anche dell'impronta politica e tecnica conferita al piano stesso.

I problemi di coerenza delle visioni da una parte, e di equità sociale e distributiva dall'altra, sembrano trovare un momento di sintesi nel momento in cui si identificano, all'interno dello stesso piano territoriale regionale (Fabbro, 2003 e 2004; Properzi, 2003):

- una visione al futuro declinata in obiettivi strategici che, per la natura stessa del piano regionale, abbia un orizzonte temporale di lungo periodo;
- elementi strutturali per i quali sono richieste prestazioni e criteri qualitativi con orizzonti di medio-lungo periodo, soprattutto in riferimento al sistema della tutela del paesaggio inteso come prodotto culturale e identitario;
- progetti operativi e programmi di territorio che raccolgono le istanze della concertazione e implicano quindi una realizzabilità di breve-medio periodo.

In un contesto dominato dalla globalizzazione, le visioni future, così come i programmi e progetti operativi, richiedono necessariamente un salto di scala che permetta di uscire dai confini regionali per andare verso realtà macro-regionali.

In questo senso, gli enti regionali hanno ormai verificato che la nozione regione è più una questione di interazione sociale che di confini amministrativi. In questo quadro, interessanti esperienze di cooperazione intraregionale e interregionale stanno maturando: il principale esempio è quello del Tavolo Interregionale della Macro-area Padano-Alpino-Marittima, che rappresenta un primo tentativo in Italia di pianificazione cooperativa di livello interregionale, con una doppia finalità: la redazione congiunta di una *vision* condivisa che impronti i piani territoriali di tutte le regioni coinvolte, e la formazione di strategie di cooperazione tali da fare "massa critica" nel sistema della competitività europea.

Il Tavolo Interregionale di coordinamento per la pianificazione ha rappresentato una occasione unica per attivare un processo di co-pianificazione a scala sovra-regionale, di tipo *bottom-up*, senza imposizioni dall'alto (come gli ambiti di cooperazione delle piattaforme territoriali di matrice ministeriale o le reti ten di matrice UE). La redazione contemporanea dei piani territoriali di ciascuna regione ha permesso di:

- rappresentarsi come macro-regione attraverso una *vision* condivisa e degli indicatori comuni;
- lavorare su temi comuni a tutte le regioni, per tradurli in un insieme di conoscenze e di strategie che presentino un linguaggio comune a tutti gli strumenti regionali.

Tuttavia, la potenzialità di questo approccio non sembra essersi esplicitata appieno: i documenti di pianificazione regionale trattano la *vision* per lo più come un contenuto del quadro conoscitivo, e non già come selezione di strategie operative concrete (De Luca e Lingua, 2011 e 2012c). Ciò è dovuto anche alla mancanza di un approccio teso all'azione, che permetta di realizzare, se non un vero e proprio piano strategico, almeno un coordinamento effettivo delle progettualità espresse dai diversi piani. Coordinamento che è indicato tra gli obiettivi della nuova stagione del tavolo, ma che di fatto avrebbe dovuto emergere prima, nella fase di redazione degli strumenti, ormai istituzionalizzati e, dunque, chiusi.

Questa carenza di strategie rischia di inficiare anche le possibilità di affermare il ruolo della Macro-area padana come attore forte in Europa (che nella seconda stagione è diventato l'obiettivo principale del tavolo).

Se questa debolezza emerge in ambito nazionale, nell'ambito dell'UE rischia di essere amplificata, in relazione natura della cooperazione, alla dimensione e alle caratteristiche del partenariato, ai rapporti con l'Unione Europea.

Per affrancarsi dalla caratterizzazione di *working community* e proiettarsi realmente in Europa, a fronte del marketing territoriale svolto attraverso la creazione della *vision* condivisa, occorre effettuare una forte operazione di marketing politico del tavolo, rilanciandone il valore e le potenzialità come strumento di co-pianificazione interregionale nel più ampio panorama di sviluppo europeo.

In questo senso, sarebbe necessario configurare strumenti istituzionali per il partenariato: senza dare adito a nuove istituzioni, come previsto nelle recenti esperienze macroregionali, si tratta di dare gambe al tavolo, attraverso accordi formali su una "Strategia per il Nord Italia", declinata in progetti operativi di livello interregionale, che sia in grado di proiettare il Nord Italia nel sistema della competitività europea.

Necessità che viene ribadita anche dalle altre regioni, in particolare da quelle del centro, anche se non ancora con piena consapevolezza.

Il sistema della pianificazione territoriale ordinaria (Piani e quadri regionali) delle Regioni del Centro Italia, pur essendo caratterizzato da strumenti avanzati (Toscana, Marche, Umbria), è stato rimesso in discussione da processi di pianificazione innovativi in genere riferiti all'azione del MIT (Ministero Infrastrutture e Trasporti). Si tratta, in particolar modo, delle Piattaforme Territoriali, aree strategiche di cooperazione tra città diverse finalizzate allo sviluppo territoriale, individuate dal *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*.

L'individuazione di piattaforme territoriali di carattere trasversale si è affiancata o contrapposta agli strumenti ordinari, finendo col disegnare due mappe: una, quella della pianificazione istituzionale, completa ma prevalentemente "descrittiva" dei processi, con modesti contenuti strategici e l'altra, quella di cui le Piattaforme territoriali tentano una interpretazione selettiva, che privilegia i punti di forza dell'intero sistema.

Nessuna delle due letture tiene però conto di una visione territoriale giocata nella dimensione della mega regione mediana e pertanto in termini di integrazione (infrastrutturazione/coerenza sociale) e di massa critica (Properzi et al., 2008) come quella prefigurata nell'ambito del Tavolo Interregionale del Nord Italia.

Se le altre esperienze regionali sono ancora troppo deboli e poco consapevoli per configurare esperienze di pianificazione macroregionale nell'Italia Centrale o Meridionale, solo il decollo della Macro-regione del Nord può rappresentare un esempio reale di competitività nel sistema Europa.

Competitività che deve tuttavia essere costruita a livello interregionale e nazionale, attraverso un notevole sforzo di integrazione tra il *regional spatial planning* e le politiche di sviluppo, in modo che vi sia un rapporto proficuo tra locale-regionale e globale.

In questo quadro, il *Regional Spatial Plan* può giocare un ruolo determinante nel fornire una strategia di sviluppo regionale per la prossima stagione di fondi strutturali (2014-2020), in quanto è lo strumento che – se integrato con il Piano regionale di sviluppo – può fornire una visione territorializzata delle strategie di sviluppo, per rispondere agli obiettivi della coesione territoriale con strategie *place-based* (Barca, 2009) regionali e interregionali, fondate su progetti condivisi e ambiti territoriali che esulino dai confini istituzionali.

Per farsi carico di questo ambizioso compito, il piano territoriale regionale non può che assumere una natura cooperativa, resa esplicita attraverso processi improntati all'inclusività e capaci di:

- mettere a sistema le diverse opzioni di governo del territorio regionale, in particolare i diversi interessi e le diverse opzioni di governo da essi perseguite;
- proiettarle nel più ampio quadro della macro-area di riferimento (in Italia si può parlare di nord, centro o sud) attraverso esperienze di pianificazione interregionale come quella in atto nell'area padano-alpino-marittima, per entrare nel sistema della coesione territoriale europea attraverso una strategia nazionale bastata sulla cooperazione interregionale.

Un maggiore supporto politico, insieme allo sviluppo di pratiche innovative date da progetti operativi di carattere interregionale, possono giocare un ruolo fondamentale nel rafforzare i tavoli interregionali, per attuare una reale cooperazione di scopo in cui geografia ed economia assumano i confini allargati di un vero e proprio macro-sistema, capace di reggere nell'ambito del sistema della competitività europea.





«La nuova edizione del Piano di Indirizzo Territoriale (...) troverà la sua ragion d'essere nella condivisione di un'idea di governo del territorio che prevede competenze plurime e distinte che si armonizzano per realizzare prospettive strategiche comuni. L'intento è di favorire le propensioni cooperative tra gli Enti superando le maglie delle relazioni gerarchiche»<sup>1</sup>. È questo il passo saliente del *Patto per il governo del territorio* sottoscritto tra la Regione Toscana e i Rappresentanti del sistema delle autonomie locali nel 2006, durante i lavori per la redazione del *Piano di indirizzo territoriale 2005-2010*<sup>2</sup>.

L'idea che sottostà al patto è quella di una modalità di governo pubblico nella gestione d-ella strumentazione inerente le politiche territoriali fondata non più sulla gerarchia dei ruoli – che aveva bisogno della concertazione delle strategie per trovare più rapida efficacia – quanto sulla condivisione e compartecipazione cooperativa nella definizione di un agire comune nello spazio regionale. Condivisione e compartecipazione fissata in un Piano di indirizzo di livello regionale costruito contestualmente al Programma di sviluppo, tale da rappresentare una sorta di “centro di gravità permanente” sia per il sistema istituzionale regionale e locale sia per le rispettive macchine tecnico-amministrative.

Tuttavia la sua “forza” si è legata più al prestigio che i responsabili politici che hanno firmato il patto avevano nell'arena Toscana<sup>3</sup> che alla reale accoglienza del patto nelle macchine tecniche degli enti locali territoriali, dentro i quali il PIT è stato comunque letto e interpretato come un piano regionale sovraordinato alle politiche locali. Questa modalità

<sup>1</sup> *Protocollo di Intesa* tra Regione Toscana, Anci, Uncem, Upi, *Patto per il governo del territorio*, sottoscritto a Firenze il 2 novembre 2006, art. 2, c. 3. Patto preceduto da una serie di prese di posizioni del sistema delle autonomie locali, la più importante delle quali è: Anci Toscana, *Il punto di vista dei Comuni toscani sul governo del territorio*, Firenze 17 ottobre 2006.

<sup>2</sup> Il procedimento è stato avviato con DGR n. 759 del 25 luglio 2005; è stato adottato con DCR n. 45 del 4 aprile 2007; ed approvato con DCR n. 72 del 24 luglio 2007. Un percorso durato due anni.

<sup>3</sup> Il patto è stato firmato da Riccardo Conti, Assessore regionale al Territorio e Infrastrutture per la Regione; da Mauro Tarchi, Sindaco di San Giovanni Valdarno, per l'Anci; da Oreste Giurlani, Sindaco di Fabbriiche di Vallico, per l'Uncem; e da Lio Scheggi, Presidente della provincia di Grosseto, per l'Upi.

d'azione, infatti, non ha retto al cambio amministrativo regionale seguito alle elezioni regionali del 2010, tanto da essere stata, in maniera silente, abbandonata senza dover dichiarare decaduto né il Patto né il *Piano di Indirizzo Territoriale*, ma semplicemente non aggiornandolo più; quindi depotenziandone l'efficacia.

Il presente capitolo ricostruisce sinteticamente la parabola di questa esperienza, senza dover sottacere che il *Patto per lo sviluppo* rimane, seppur a distanza di tempo, un documento importante nel processo di condivisione interistituzionale, perché propone una interpretazione molto originale del principio della «leale collaborazione», introdotto nel sistema normativo italiano con la revisione del Titolo V della Carta Costituzionale nel 2001; e perché reinterpreta un tradizionale strumento di “piano” di livello regionale come il costruttore di una visione spaziale cooperativa<sup>4</sup>, entro la quale organizzare la selettività degli argomenti e delle scelte territoriali, che sono patrimonio delle comunità insediate.

### **7.1 Dalla gerarchia alla concertazione: il PIT 2000-2005**

Nel riordino della strumentazione pubblica Toscana per il governo del territorio, attivato con la Lr 5/95, il *Piano di indirizzo territoriale* regionale (PIT), e la sua costruzione, hanno rappresentato una delle innovazioni più interessanti (Palermo, 2001:111-2) nel panorama della strumentazione regionale a metà anni Novanta del Novecento. Innovazione in parte figlia di una stagione assai travagliata della storia nazionale e in parte esito della sperimentazione allora in atto nelle politiche territoriali, sia a livello nazionale che a livello europeo, che portarono in pochi anni alla nascita di vari strumenti concertativi, molti dei quali di natura pattizia e negoziale (Lingua, 2007; Mello, 2007).

L'apparato normativo della Lr n. 5 ha teso ad andare “oltre” il tradizionale modello territoriale organizzato per settori, sforzandosi di interconnettere le scelte pianificatorie pubbliche con la coeva definizione delle strategie pubbliche legate alla programmazione economica. Come già spiegato in altra sede: «Il nucleo dell'impostazione disciplinare ed amministrativa era, difatti, centrata:

- sull'*autoapprovazione degli strumenti urbanistici* da parte degli enti locali, che ribaltava il rapporto tra gli enti, passando da uno gerar-

<sup>4</sup> Nel doppio significato proposto da Secchi (2003): «una *vision* non è un piano: è al tempo stesso assai meno dettagliata e più complessa; non tende a definire diritti e doveri specifici, a costruire procedure esecutive, quanto a delineare una linea di fuga, un orizzonte di senso per l'intera collettività, precisando le strategie atte ad avvicinarlo. Una *vision* è aperta e flessibile, ma dotata di potere discriminante: non ogni azione può esservi inserita. Essa accoglie, modifica o rifiuta non su di una base giuridica, ma su di una base logica, di coerenza sostanziale e formale»; e da Mascarucci (2004): «Definitivamente superata, dunque, la nozione tradizionale di “piano” (specialmente alla scala vasta), il dibattito attuale si concentra sui contenuti territoriali minimi per garantire alle politiche di sviluppo la coerenza spaziale e la presa in carico degli effetti strutturanti degli interventi».

- chico ad uno di cooperazione. Rapporto politicamente battezzato come una nuova “intelligenza procedurale”;
- sulla considerazione che la *formazione degli atti di pianificazione avevano le stesse caratteristiche di un procedimento di programmazione*, attraverso il quale doveva essere considerato lo stato delle risorse disponibili e con questo definito un comune scenario di riferimento iniziale, chiamato, appunto, “quadro conoscitivo”;
  - ma soprattutto la loro *valutazione e vulnerabilità alla trasformazione*, riunificando così gli aspetti ambientali ed economici in un unico alveo di piano, anticipando al contempo la direttiva europea 42/2001/CEE, allora in discussione in ambito tecnico e politico;
  - sul *coordinamento delle istanze istituzionali* nella fase iniziale del procedimento di piano, attivando strumenti quali le conferenze di servizi e di programmazione, giungendo fino alla predisposizione di appositi accordi di pianificazione, che inaugurava la cooperazione istituzionale esplicita (di interessi ed azioni) nell’affermazione dell’indivisibilità delle competenze nel processo di pianificazione;
  - ed infine, sul *coordinamento delle azioni* dei diversi settori, compreso quello dell’urbanistica, riprendendo – seppur molto in nuce – il dibattito allora vivo in ambito statunitense, in applicazione del *Government Performance and Result Act* del 1993» (De Luca, Gamberini 2006:XV-XVI).

Per la prima volta nell’esperienza delle Regioni italiane si cerca di interconnettere pianificazione e programmazione, subordinando la seconda alla prima e non il contrario, come tradizionalmente proposto fin dall’esperienza dai primi vagiti di quello che divenne il cosiddetto *Progetto '80*, che tanta influenza ebbe nel dibattito pubblico italiano, ma poca applicazione nel sistema istituzionale territoriale (Renzoni, 2012). Al contempo si è cercato di legare insieme, fin dalle fasi di avvio del procedimento di pianificazione, gli apparati tecnici degli Enti territoriali, e quindi le intenzionalità di governo territoriale che questi avevano (De Luca, 2003b; 2005). Quasi un decennio di applicazione ha portato a proporre questo percorso amministrativo come un vero e proprio “modello” regionale (Morisi e Magnier, 2003).

Fulcro del nuovo modo di procedere è stato il PIT, che solo convenzionalmente è definito “piano”, in realtà l’articolo 6 della Lr 5/95 lo definisce «atto di programmazione» regionale che, pur non perdendo l’unitarietà propositiva di un piano, lo allontana dalla tradizionale impostazione di un piano territoriale. Non un “piano” in senso tradizionale del termine, quindi, quanto un “indirizzo” pubblico da votare e approvare in Consiglio regionale come “strumento dialogativo” proposto dalla Regione al sistema delle autonomie locali per partecipare al processo di pianificazione del territorio (De Luca e Innocenti, 1998). Una deliberazione consiliare, dunque, che serviva a rendere espliciti e coerenti tra di loro obiettivi e strategie regionali e al contempo a rappresentare la griglia valoriale entro la quale gli enti territoriali locali riconoscevano indirizzi, orientamenti e politiche – definite in un pro-

cesso di partecipazione interistituzionale esteso all'intero spazio regionale – utili per le politiche urbanistiche locali.

Con questa prospettiva il PIT è pensato come uno strumento “ordinatore” nel governo del territorio della Regione, e nasce dalla considerazione politica che il territorio stava assumendo un nuovo ruolo nello sviluppo economico e sociale: un ruolo di deposito di forme e valori di immaterialità che bisognava preservare e garantire all'interno di logiche di controllo e di governo pubbliche. Proprio per questo il PIT 2000-2005 è costruito con un robusto dialogo con il *Programma regionale di sviluppo*; proprio per questo entrambi gli atti regionali considerano il territorio come un valore comune da preservare con regole concertate e condivise. Un “atto di programmazione” dunque attraverso il quale dare una nuova dimensione discorsiva al termine “territorio” e con il quale restituire nuova attenzione alle ragioni dell'ecologia e del vivere, al paesaggio e alle molteplici espressioni delle strutture urbane e dei beni culturali e ambientali presenti.

I propositi entro cui si è mosso il PIT 2000-2005 sono:

- assumere il territorio come risorsa di un governo improntato alle finalità dello sviluppo sostenibile;
- governare il territorio nella sua unità di sistema integrato e complesso, rendendo coerenti le politiche settoriali ai vari livelli spaziali;
- indicare politiche pubbliche virtuose per ambiti territoriali significativi, affidandone l'effettiva applicazione, in un dialogo aperto, alla responsabilità prima degli enti locali.

La sua missione principale, dunque, è stata quella di rendere espliciti gli obiettivi strategici delle politiche territoriali della Regione, organizzandoli in indirizzi utili ad implementare le azioni di pianificazione urbanistica degli enti locali. Questo significa che il PIT non definisce e alloca funzioni sul territorio, quanto posiziona “regole” ritenute utili a innescare processi di miglioramento delle condizioni per lo sviluppo. Un piano di regole e di strategie (De Luca, 2003a), con una forma insolita per un “piano”: un asciutto dispositivo normativo fatto di titoli, capi, sezioni ed articoli, con una serie di allegati e quattro carte di sintesi, di cui due riportano le indicazioni del piano: quella relativa agli insediamenti ed alle infrastrutture, e quella concernente il quadro dei vincoli e delle risorse ambientali. Quindi un “atto normativo” che ha posizionato, in una visione tendenzialmente strategica, politiche territoriali e urbane nei diversi contesti regionali.

La sua elaborazione non è stata preceduta da studi che ricostituiscano uno scenario di sfondo finalizzato a giustificare gli obiettivi strategici del piano, né è dotata di un suo apparato analitico originale costruito *ad hoc*. Sono stati utilizzati gli studi e i lavori predisposti per quello che sarà il *Programma regionale di sviluppo 2001-2005*.

Proprio per questa sua innovazione, il PIT 2000-2005 ha avuto un periodo di costruzione lungo. L'elaborazione del documento preliminare è stata avviata nel 1995 e si è conclusa nel maggio del 1996 con la

sua adozione da parte della Giunta regionale<sup>5</sup>. Su questo documento si è sviluppata la procedura di consultazione attraverso apposite «Conferenze di programmazione» attraverso la quale si è giunti ad una *Proposta di Piano di indirizzo territoriale* che è stata presentata all'inizio del 1998 (Regione Toscana, Giunta Regionale, 1998)<sup>6</sup>.

Il primo PIT 2000-2005 – con questo ampio procedimento di consultazioni entro la cornice di Conferenze di programmazione – è stato approvato con DCR n. 12 del 25 gennaio 2000, ed ha dischiuso la sua operatività nel corso della VII<sup>a</sup> legislatura regionale, influenzando tutta la fase della programmazione economica regionale<sup>7</sup>. Il procedimento di concertazione interistituzionale esteso ha avuto la forza di legittimarlo nel sistema decisionale delle autonomie locali, dando anche forza ai suoi argomenti e condivisione istituzionale e politica alle azioni in esso contenute.

Tre sono le principali novità introdotte:

- la geografia interpretativa dello spazio regionale, slegata dai confini amministrativi e affidata a quattro grandi *Sistemi territoriali di programma*, che contraddistinguono altrettante “toscani”, vale a

<sup>5</sup> Il documento preliminare (Regione Toscana, Giunta regionale, 1996c) è stato adottato con delibera della Giunta regionale del 20 maggio 1996, n. 627. Esso si integra con una serie di carte – riprese da altri studi e ricerche regionali – di analisi dello spazio regionale (densità popolazione 81/91, sistemi locali e centri urbani 81/91, sistemi locali industriali e servizi alle imprese 1991, sistemi locali dei servizi al consumatore 1991, morfologie sociali territoriali 81/91, distretti industriali 1991, movimenti pendolari 1991, uso del suolo agricolo-forestale, litologia, sistemi di paesaggio, bacini idrografici, ambiti di gestione risorsa idrica). La sua presentazione è stata accompagnata dalla pubblicazione di due quaderni (Regione Toscana, 1996a e 1996b).

Tra ottobre e novembre del 1997 si sono tenute le conferenze di programmazione provinciale per discutere i contenuti di questo documento preliminare e nel dicembre dello stesso anno è stata organizzata dal Consiglio regionale insieme con la Giunta la conferenza conclusiva. Il Pit 2000-2005, infatti, è costruito attraverso un procedimento di consultazioni tra la Giunta regionale che predispone un documento preliminare, il Consiglio regionale, le province, gli enti locali interessati. Queste consultazioni sono organizzate territorialmente in maniera aperta e pubblica da ogni singola Provincia tramite apposite «conferenze di programmazione provinciali» cui partecipano i comuni, le comunità montane, gli altri enti locali ricadenti nell'ambito provinciale, nonché la Giunta regionale, e viene portato a termine centralmente con una «conferenza di programmazione conclusiva» convocata dal Consiglio regionale.

<sup>6</sup> Proposta fatta propria dalla Giunta regionale con delibera del 12 gennaio 1998, n. 10 ed inviata al Consiglio regionale per la definitiva approvazione.

<sup>7</sup> Il *Programma regionale di sviluppo 2001-2005* della Toscana è adottato dalla Giunta regionale con delibera n. 855 del 1 agosto 2000 e approvato con Risoluzione n. 5 del Consiglio regionale il successivo 18 agosto. Il programma era articolato in tre parti: a) quadro analitico di riferimento (contesto strutturale coincidente con quello del PIT); b) obiettivi e strategie di intervento; c) processo di attuazione. Successivamente, il 28 dicembre 2000, con risoluzione 283, viene approvato anche il *Programma regionale di sviluppo economico* per il periodo 2001-2005. Entrambi i documenti verranno aggiornati nel 2003, sotto lo slogan “vivere bene in Toscana”, che porteranno a sperimentare in Toscana i Progetti integrati di sviluppo locale (Pisl), attraverso lo strumento della *governance* cooperativa a fianco della concertazione, prefigurando la centralità del modello della programmazione integrata a partire dal 2005 (Cavaliere e Baldi, 2006).

dire: la Toscana della *Costa e dell'Arcipelago*; la Toscana delle *Aree interne e meridionali*; la Toscana dell'*Appennino*; ed infine la Toscana dell'*Arno*;

- le riconoscibilità organizzative locali centrate sui *Sistemi territoriali locali*, costituite da articolazioni di comuni tenuti insieme da legature economiche e relazionali forti e visibili. Sono questi ultimi le unità territoriali minime in base alle quali orientare gli strumenti operativi e di supporto per le politiche di programmazione, nonché l'ambito territoriale più significativo per la valutazione degli effetti dei progetti territoriali e delle azioni finanziarie;
- la nervatura di raccordo tra le “quattro” toscane e la realtà dei contesti locali definita dai *Sistemi territoriali funzionali*, che non sono altro che i capisaldi delle funzioni e dei servizi che interconnettono i diversi ambiti locali con quelli regionali e questi con l'esterno.

Tre le categorie di risorse considerate:

- le città e gli insediamenti urbani;
- il territorio rurale, che comprende le risorse naturali, il paesaggio e gli insediamenti rurali;
- la rete delle infrastrutture.

Per ogni sistema territoriale e per ogni categoria di risorse il PIT 2000-2005 indica raccomandazioni valoriali sotto la forma di indirizzi, prescrizioni ed azioni e al contempo identifica le *invarianti strutturali* del territorio regionale (come ambiti di risorse da tutelare) considerandole come l'incrocio di funzioni e prestazioni ad esse associate.

Dall'incrocio tra funzioni e prestazioni scaturiscono le azioni programmatiche del PIT articolate in due specie:

- le politiche puntuali da osservarsi negli strumenti urbanistici provinciali e comunali
- le politiche riferite ad ogni grande sistema areale a cui debbono uniformarsi gli strumenti urbanistici degli enti locali.

In fine dei conti il PIT 2000-2005 può essere considerato un “compendio sinottico” entro cui sono state concatenate e, quindi, riposizionate le politiche valoriali che la Regione ritiene utili per dare riconoscibilità alle varie parti del territorio. Così facendo sono stati elencati espliciti giudizi di valore non astratti, quanto legati ad azioni positive – che è ciò che si vuole ottenere – “veicolati” formalmente sotto forma di invarianti territoriali (per i diversi sistemi e sottosistemi della regione). Le invarianti, dunque, sono assunte come guida del comportamento degli enti locali e contraddistinguono il cosiddetto “modello” toscano di governo del territorio.

L'impostazione complessiva del PIT è sistematica e la preoccupazione principale cui sembra tendere il documento è quello di non lasciare alla libera interpretazione degli enti locali le relazioni tra le politiche settoriali e la definizione della pianificazione territoriale e urbanistica, ma di fornire ad essa una griglia strategica a monte (cioè partecipare al governo locale “a distanza”), nella quale trovare sia le azioni sia le



modalità di governo del territorio. Un piano come “grande visione” di agire pubblico che, seppur concertato, presuppone una intenzionalità autoregolativa dei comportamenti degli enti locali verso il sistema della pianificazione.

In una fase di governo del territorio caratterizzata, a livello comunitario e nazionale, dal proliferare di vari strumenti concertativi di natura pattizia a negoziale tra i diversi attori (pubblici e privati) presenti nell’agorà del territorio, il PIT 2000-2005 è una “prova di innovazione” che si sforza di leggere, interpretare, selezionare e riorganizzare la pratica pubblica del governo amministrativo dello spazio in logiche di “piano” di lungo periodo. Proprio per questo nel PIT restano fuori le pratiche del partenariato, l’approccio cooperativo e quei programmi di sviluppo locale che stanno modificando radicalmente sia l’intergovernabilità verticale sia le programmazioni orizzontali sul territorio. Pratiche che, se lasciate alla occasionalità del singolo “evento”, tendono a produrre forme di autoreferenzialità rispetto all’evento.

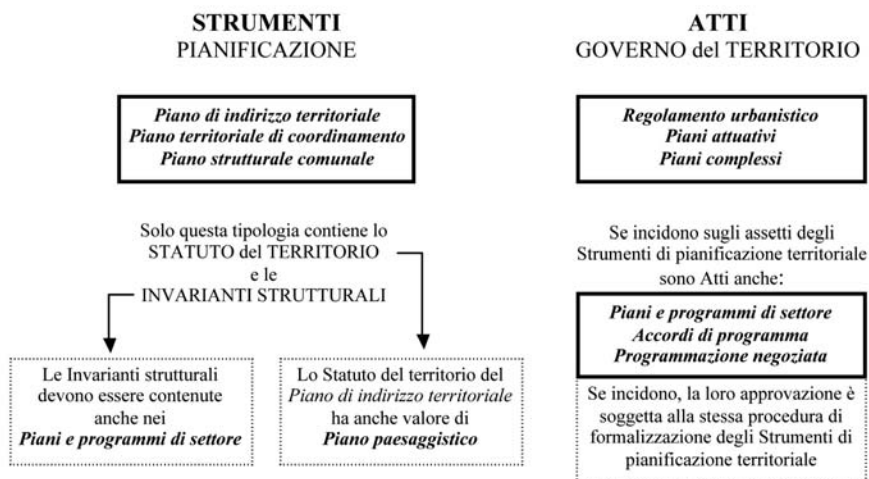
Proprio per recuperare queste nuove pratiche e per rispondere in maniera innovativa alla leale collaborazione interistituzionale – esito del mutato quadro costituzionale – viene emanato un nuovo dispositivo normativo nel 2005, dopo dieci anni di “sperimentazione” operativa.

## **7.2 Dalla concertazione alla cooperazione: il PIT 2005-2010**

Il territorio è l’elemento chiave per governare i tempi contraddittori dell’economia (Magnaghi, 2000). Capire i modi attraverso i quali esso può esprimersi e può essere vissuto e protetto da chi su quel territorio vive è la grande sfida per la Toscana. Questo ha voluto significare l’abbandono delle consolidate modalità della decisione pubblica dispersa in numerosi “attrezzi”: dai piani urbanistici alla programmazione di settore, alle leggi di bilancio, che inducono ad articolare procedure *ad hoc* con evidenti separatezze negli esiti e nelle gestioni.

Una nuova stagione di pianificazione regionale si apre così in Toscana con l’emanazione delle nuove disposizioni sul governo del territorio (Lr 1/05) e con le modifiche al procedimento sulla programmazione (Lr 61/04). La combinazione delle due leggi rivoluziona radicalmente la natura e la forma dei piani e dei programmi della pubblica amministrazione regionale.

Tutto prende corpo dall’aver catalogato in una differente maniera gli “attrezzi” disciplinari (tab. 1) dividendoli in due specie: gli *strumenti della pianificazione territoriale* (art. 9) e gli *atti del governo del territorio* (art. 10). Quest’ultima definizione è certamente infelice, poiché in giurisprudenza tutte le decisioni di una pubblica amministrazione sono considerati “atti”. Tuttavia essa rappresenta una nuova categoria di “attrezzi” con i quali la comunità tecnica e amministrativa regionale ha dovuto fare i conti.



Tab. 1 *Strumenti della Pianificazione territoriale (art. 9 Lr 1/05) e Atti del Governo del territorio (art. 10)*

La divisione in due specie degli attrezzi disciplinari e delle modalità di intervento della pubblica amministrazione nei fatti territoriali è legata ad una interpretazione ampia del concetto di governo del territorio: «l'insieme delle attività relative all'uso del territorio, con riferimento sia agli aspetti conoscitivi che a quelli normativi e gestionali, riguardanti la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse territoriali e ambientali» (art. 2, Lr 1/2005). Da ciò emerge la nozione di territorio come *risorsa collettiva*, che esprime un proprio carattere in quanto risultato di un'azione sociale di lungo periodo. Proprio per questo qualsiasi progetto di trasformazione (esito di una forma di governo) necessita di una collaborazione interistituzionale degli enti, che di fatto hanno la competenza in materia, e il coinvolgimento delle comunità insediate; e al contempo deve assicurare il coordinamento delle politiche e la sinergia delle intenzionalità di tutti i settori e di tutti i soggetti che incidono sulle risorse stesse.

Il governo del territorio è, quindi, il “mezzo” in mano alle istituzioni pubbliche per rendere coerente l'intenzionalità dei programmi politici con le politiche del territorio e con quelle della programmazione, e questa con i programmi di sviluppo e i soggetti locali.

Come si manifesta concretamente questo collegamento?

Prima di tutto dividendo in due la forma della pianificazione territoriale e urbanistica: una che contiene il cosiddetto *Statuto del territorio*; l'altra che contiene obiettivi, indirizzi e *azioni progettuali strategiche*; secondariamente riconoscendo ai piani e programmi di settore la possibilità di individuare apposite *invarianti strutturali* che devono comunque essere coerenti con le disposizioni contenute negli strumenti della pianificazione territoriale.

Proprio per riaffermare la necessità di una coerenza stretta tra i diversi “attrezzi” in mano pubblica è stato previsto un *unico procedimento* amministrativo con il compito di formalizzare piani e programmi (sia territoriali che settoriali), previa una *valutazione integrata* durante il procedimento stesso.

L'idea di fondo è duplice: prima di tutto spostare l'attenzione degli strumenti della pianificazione territoriale dalla pura e semplice regolazione a quello della progettualità concreta e possibile; secondariamente per dare una “sponda normativa” alla pianificazione strategica – così come questa ha preso corpo nell'esperienza italiana: non è uno strumento, quanto un contratto politico – o, come direbbero i teorici anglosassoni, riportare la *governance* territoriale nel *government* ordinario. Ciò ha indotto a ricondurre nei principi del governo del territorio anche i procedimenti di settore, il cui esito operativo da sempre determina effetti di ricaduta fisica sul territorio (molte azioni a queste collegate “planano” a terra), ma da sempre, proprio per la loro autonomia “settoriale”, hanno avuto varie “frizioni” o causato varie “criticità” alla strumentazione della pianificazione ordinaria.

Lo snodo innovativo intorno al quale è stata ricomposta questa nuova “alleanza” – il cui esito come abbiamo già detto è tutt'altro che scontato – è lo *Statuto del Territorio*, che diventa il vero perno e il principale nucleo fondativo della pianificazione territoriale e urbanistica, sia dal lato della conservazione che da quello della valorizzazione.

Perché è importante lo Statuto nel riordino operato in Toscana?

Perché esso contiene le invarianti strutturali – la principale innovazione disciplinare introdotta con la precedente Lr 5/95, ora abrogata in quanto assorbita nella nuova legge – cioè le *risorse*, i *beni* e le *regole relative all'uso*, nonché i *livelli di qualità* e le *relative prestazioni minime* che si intendono sottoporre a tutela per garantirne nel tempo il beneficio che la società ricava dal loro uso; perché esso comprende gli «elementi cardine dell'identità dei luoghi», costruiti attraverso «percorsi di democrazia partecipata delle regole di insediamento e di trasformazione del territorio interessato»; perché, infine, esso è chiamato a dettagliare, i principi della territorialità, rappresentativa di tutti gli elementi fisici, morfologici, culturali, ecc., da rispettare nel lungo periodo sia dalla parte strategica della stessa pianificazione che dagli atti di governo del territorio, quindi anche dalla programmazione.

Lo Statuto è quindi la *griglia delle regole non negoziabili del territorio*. In quanto tale esso contiene *principi per l'utilizzazione e per le prestazioni delle risorse e le regole evolutive del territorio e del paesaggio ad esso collegato*. Una funzione, dunque, centrale nell'avvio della filiera del processo di pianificazione, così come delineato dalla Lr n. 1/05.

Tra gli “Statuti” degli strumenti della pianificazione territoriali, quello contenuto nel *Piano di indirizzo territoriale* ha un rilievo assolutamente particolare in tutto il sistema decisionale politico e tecnico regionale: prevale su tutte le indicazioni territoriali proposte dal *Programma regionale di sviluppo* (ribaltando così una “sudditanza” storica, almeno nell'esperienza repubblicana italiana, della pianificazione alla



Tab. 2 La dipendenza della programmazione dello sviluppo dalla pianificazione statutaria

programmazione)<sup>8</sup>; contiene il *Piano paesaggistico*, così come identificato dal recente Codice dei Beni Culturali (cosiddetto «Codice Urbani» D.Lgs 42/04), rappresentando, quindi, una sorta di “proiezione al futuro” dei principi regionali sul paesaggio.

In virtù di questa sua funzione di contenitore delle regole, territoriali e paesaggistiche, è anche lo strumento di valutazione per tutta l'intenzionalità istituzionale soprattutto del livello regionale: è la matrice prima che misura la sostenibilità delle azioni di trasformazione (Tab. 2), perché contiene tutto ciò che non può essere “negoziato”. In questo senso è il momento più significativo ed alto del sistema organizzativo del governo del territorio, così come questo è stato regolato in Toscana.

Se lo Statuto del territorio ospitato nel PIT contiene anche il nucleo dei valori paesaggistici da conservare e valorizzare insieme, lo stesso PIT può essere considerato lo strumento fondamentale di riferimento

<sup>8</sup> Così recita l'articolo 5 bis (*Raccordo con la pianificazione del territorio*) della Lr 61/04: «1. Il PRS individua le strategie dello sviluppo territoriale, nel rispetto di quanto disposto dallo Statuto del territorio del Piano di indirizzo territoriale della Regione. 2. Le prescrizioni relative alle risorse essenziali del territorio, contenute negli atti di programmazione settoriale e intersettoriale, sono sottoposte ad accertamento di conformità e compatibilità con gli strumenti della pianificazione territoriale, secondo modalità e procedure definite dalla normativa regionale vigente in materia di governo del territorio».

per l'intero processo di governo – territoriale, paesaggistico e culturale – delle istituzioni in Toscana. Esso, infatti, è il livello spaziale più adeguato per uno sguardo lungo, sia interno che esterno al territorio regionale con il doppio ruolo strumentale:

- di *costruzione di una immagine condivisa*, espressione della territorialità regionale, che indica le regole invarianti, in riferimento ai livelli prestazionali irrinunciabili che le risorse devono e dovranno assicurare. Proprio questo passaggio permette all'istituzione di rappresentare se stessa in uno dei principali momenti dell'intenzionalità amministrativa, e la sua costruzione, in forme cooperative, rappresenta un passaggio forte per posizionare politiche, orientare strategie, elencare azioni progettuali, in fin dei conti presentare "progetti di territorio" a valenza regionale;
- di *integrazione e coerenza*, in ragione della necessità, riconosciuta anche dal *Programma Regionale di Sviluppo 2003-05*, di coordinamento e di diversificazione delle politiche e della programmazione di settore per i diversi territori della Toscana, in cui far interagire l'uso delle risorse pubbliche con quelle private.

Per questo il nuovo PIT è anche un "strumento di programmazione" che serve alla Regione per partecipare al processo di pianificazione del territorio (Regione Toscana, 2005), rendendo espliciti i propri obiettivi e le proprie strategie. In quanto strumento che costruisce lo sguardo lungo e le visioni cui tendere, serve agli enti locali, perché in esso trovano indirizzi e indicazioni di livello regionale, entro i quali, e con la massima autonomia possibile, inscrivere le politiche urbanistiche locali. Proprio perché definito in maniera concertata e condivisa con il sistema delle autonomie locali, le indicazioni strategiche della politica regionale devono trovare ospitalità all'interno della strumentazione locale e negli atti di governo del territorio, in mancanza la Regione ha facoltà di emanare misure cautelari straordinarie, sospensive dell'efficacia dei normali strumenti ed atti del governo del territorio, nonché di esercitare poteri sostitutivi nei casi di inerzia dei Comuni o delle Province nell'adeguarsi alle indicazioni del PIT, ma solo in base a precise ed esplicite disposizioni di legge.

La costruzione del consenso nella fase di avvio del processo di piano giustifica l'istituto della prescrizione a valle: è la conformità alla prescrizione che rende libera l'intenzionalità sussidiaria ulteriore dell'ente locale più piccolo rispetto a quello più grande. Può sembrare un meccanismo "vincolativo" o un indebolimento dell'autonomia di un ente istituzionale, ed in parte forse lo è, ma non bisogna dimenticare che il territorio è uno, mentre le potestà amministrative plurime, quindi la cooperazione esplicita una necessità, seppur all'interno di "confini" di differenziazione e di adeguatezza. Proprio per questo il piano in Toscana è parte di un'azione di governo territoriale complessiva e multiattore istituzionale.

In questo nuovo scenario si avviano i lavori per il PIT 2005-2010 i cui studi preparatori vengono presentati in un convegno regionale nel feb-



braio del 2005<sup>9</sup>. L'avvio del procedimento, invece, è del luglio 2005<sup>10</sup>, ed è un documento interessante perché oltre a indicare i principali obiettivi del nuovo piano<sup>11</sup>, richiama il *Programma di Governo 2005-2010*<sup>12</sup> sul quale è stata formata la nuova Giunta regionale e che fa appello, tra l'altro, alla «governance cooperativa» come principale modello d'azione del nuovo esecutivo. La stessa macchina politica regionale si indirizza in questo percorso con la formazione di un robusto Assessorato al Territorio e alle Infrastrutture<sup>13</sup> e un potenziamento dell'Area di

<sup>9</sup> *Piano di indirizzo territoriale e governo del territorio: le opzioni metodologiche e normative e le chiavi di lettura che ne derivano*, Convegno della Regione Toscana-Giunta Regionale *Vivere nella terra che vive*, Firenze 2 febbraio 2005. Nel convegno sono presentati quattro volumi di studi preparatori al nuovo PIT: 1. *Le politiche di settore e i piani territoriali provinciali*, a cura di G. Giovannoni e P. Scotti; 2. *I piani strutturali locali*, a cura di C. Agnoletti e R. Allegrini; 3. *Le aree produttive in Toscana. Atlante territoriale*, a cura di M. Preite; 4. *I Territori della Toscana. Atlante dei caratteri strutturali del paesaggio*, a cura di L. Bortolotti, G. Paolinelli, A. Valentini. Tutti raccolti da un volume "0" che illustra la *Metodologia per l'adeguamento del PIT*, a cura di G. De Luca e M. Gamberini. Volumi editi nella collana Regione Toscana, Giunta regionale nel 2005.

<sup>10</sup> *Avvio del procedimento per l'adeguamento del piano di indirizzo territoriale regionale*, DCR n. 759 del 25.7.2005.

<sup>11</sup> Che qui sintetizziamo: 1) consolidare il modello toscano di governo del territorio fondato sulla tutela delle risorse, la valorizzazione delle identità locali e delle diverse eccellenze dei suoi territori; 2) rafforzare il progetto di *governance* valorizzando la collaborazione e la sinergia con gli enti locali attraverso un'azione collaborativa e interistituzionale che coinvolga stabilmente la Regione, le Province e i Comuni al fine di individuare priorità di sviluppo condivise e mirate alla specificità dei diversi territori; 3) contribuire al miglioramento della competitività del sistema produttivo attraverso la riqualificazione dei luoghi della produzione, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi, rafforzando le relazioni tra i tre poli universitari toscani e tra questi e il mondo delle imprese; 4) contribuire alla promozione della innovazione e della ricerca con finalità rivolte alla qualità dei sistemi insediativi; 5) definire strategie di rango regionale che possano accrescere la competitività del sistema regionale nell'ambito dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* attraverso la individuazione di quattro progetti strategici; 6) attribuire al piano di indirizzo territoriale il ruolo di strumento di governo del territorio regionale da costruire in stretta sinergia con il PRS riaffermando la centralità del ruolo dell'integrazione tra pianificazione e programmazione quale metodo nelle azioni di governo delle città e del territorio; 7) alla rappresentazione di immagini locali, alla riconsiderazione dei luoghi della produzione, del vivere, dello scambio delle informazioni e conoscenze, come attitudini territoriali uniche di unici ambienti regionali, in modo da assicurare una maggiore articolazione delle politiche territoriali e di una migliore integrazione delle stesse con gli atti della programmazione di settore per i diversi ambiti della Toscana (*Ibidem*).

<sup>12</sup> Cfr. [http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione\\_governo/programma\\_governo/rubriche/piani\\_progetti/visualizza\\_asset.html\\_591473772.html](http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione_governo/programma_governo/rubriche/piani_progetti/visualizza_asset.html_591473772.html)

<sup>13</sup> In qualità di Assessore è confermato Riccardo Conti, con queste deleghe: Infrastrutture e logistica, viabilità e trasporti. Realizzazione delle grandi opere come l'Alta Velocità/Alta Capacità, la Tirrenica, la Due Mari, oltre alla Piattaforma logistica costiera; Programmazione di interventi su tutte le strade regionali e sulla Strada di grande scorrimento Fi-Pi-Li; Governo del territorio con il Piano di indirizzo territoriale (PIT) e con la conseguente programmazione e coordinamento per gli interventi di tutela del paesaggio.



coordinamento Programmazione e Controllo, inserita all'interno del Dipartimento della Presidenza della Giunta regionale. Si forma così un collegamento funzionale tra pianificazione e programmazione sia a livello politico che a livello tecnico.

I lavori preparatori<sup>14</sup> del PIT 2005-2010 camminano in parallelo a quelli del nuovo *Programma regionale di sviluppo* 2006-2010<sup>15</sup>. Sarà questo ad individuare lo spazio di incontro tra le due principali dimensioni del governo regionale: «L'integrazione fra dimensione programmatica e dimensione territoriale si traduce in definizione progressiva delle strategie territoriali, sviluppata attraverso il confronto negoziato fra scelte regionali di tipo *top-down* e scelte locali di tipo *bottom-up*, e fa chiarezza sui punti di potenziale conflitto, di indifferenza, di potenziale condivisione e sinergia. Questo incontro fra i due livelli territoriali (regionale e locale) e metodologici (programmazione e governo del territorio) si esprime nella scelta di individuare due meso-sistemi territoriali toscani: la nuova "città Toscana diffusa" e la "moderna Toscana rurale"» (Regione Toscana, 2006b:29).

La definizione progressiva delle strategie prende corpo in un dialogo interistituzionale che si sviluppa nella seconda metà del 2006 – organizzato dalla Regione in collaborazione con la Sezione Toscana dell'Istituto nazionale di urbanistica – prima con incontri informali e poi in forma seminariale (tab. 3) su temi circoscritti, con interventi utili a posizionare gli argomenti e facilitare l'ascolto delle istituzioni locali. I seminari sono sempre stati chiusi con una sintesi proposta dall'Assessore regionale Riccardo Conti.

È all'interno di questo dialogo politico e tecnico insieme che viene reinterpretata la forma del PIT.

Se si intende per "forma del piano" l'insieme dei modi attraverso cui i suoi contenuti progettuali sono individuati, sono ordinati, tradotti in disegni e norme in funzione della loro complessità e attuabilità nel tempo. Ovvero, come esso si rappresenta e come comunica i suoi contenuti descrittivi, programmatici, progettuali e normativi (Gabellini, 2001:396).

Se esso è l'esito di un processo di *governance* cooperativa e di un dialogo stretto con la programmazione delle risorse, la sua forma doveva essere diversa da un "atto normativo" (come il precedente PIT 2000-2005) e diversa da un piano territoriale, organizzato secondo la sequenza: quadro conoscitivo, parte statutaria, parte strategica, disciplina. Da qui l'idea di far precedere i materiali costitutivi del PIT da

<sup>14</sup> I primi incontri ufficiali di consultazione degli enti territoriali sono a San Vincenzo (14 ottobre 2005), Alberese (13-14 dicembre 2005), Firenze (20 dicembre 2005) e poi via via a Firenze (4 marzo, 4 e 20 aprile 2006, ecc.) che sfoceranno nel Patto per lo sviluppo.

<sup>15</sup> Approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 403 del 30 maggio 2006; e preceduto dal *Documento strategico regionale preliminare per la politica di coesione 2007-2013* (DGR n. 8 del 14 novembre 2005) che costituisce la guida per l'utilizzazione dei fondi strutturali europei.

Data	Tema	Documento	Relazioni e interventi programmati tenuti da
25 luglio 2006 <b>Montaione</b>	Urbanistica e colline	Paper interventi e report di sintesi	Provincia di Siena, Sindaci di Montaione, Fiesole, Roccastrada, Collesalveti, Presidente 3 <sup>a</sup> Commissione Attività produttive Regione Toscana, Presidente Commissione Ambiente, territorio, lavori pubblici Camera, Inu, Esponenti Università di Firenze
15 settembre 2006 <b>Capalbio</b>	La buona urbanistica	Paper interventi	Provincia di Arezzo, Sindaci di Capalbio, Livorno, Calenzano, Esponenti del Consiglio regionale, Presidente 8 <sup>a</sup> Commissione Lavori pubblici Senato, Legambiente, Inu
6 ottobre 2006 <b>Piombino</b>	L'efficacia come qualità del piano pubblico	Paper interventi	Provincia di Grosseto, Sindaci di Piombino, San Giovanni Valdarno, Direzione generale presidenza Regione Toscana, Inu, Esponenti Università di Firenze
30 novembre 2006 <b>Firenze</b>	Reddito non rendita: la nuova pianificazione toscana	Paper interventi e report di sintesi	Provincia di Pistoia, Sindaci di Chianciano, Viareggio, Portoferraio, Irpet, Responsabile programmazione e controllo Regione Toscana, Capo dipartimento Assetto del territorio, programmazione e programmi europei del Ministero delle infrastrutture, Inu, Esponenti Università di Firenze
1 dicembre 2006 <b>Firenze</b>	Gli amministratori toscani per il buon governo del territorio	Paper interventi e report di sintesi	Presidente Regione Toscana, Provincia di Firenze, Lucca, Massa, Prato, Sindaci di Piombino, Montecatini, Orbetello, Esponenti del Consiglio regionale, UPI, Anci, Uncem, Federazione toscana architetti, Inu

Tab. 3 Incontri interistituzionali ufficiali per la redazione del PIT

una “dichiarazione” che assumesse il ruolo di raccordo tra le indicazioni espresse nei documenti e negli atti predisposti dalla sfera politica politico e le indicazioni contenute nei documenti amministrativi e settoriali provenienti dalla sfera “tecnica” regionale. Prende così corpo l’idea di un *Documento di piano* – non previsto da nessuna norma regionale – una sorta di “dichiarazione” preliminare con il compito di: posizionare le politiche territoriali; definire i contesti argomentativi entro cui le principali opzioni territoriali si dovevano collocare; indicare le risorse territoriali oggetto di pianificazione; ed infine giustificare i contenuti strategici del “progetto” regionale.

Il *Documento* parte da un assunto: la pianificazione è una deliberata azione politica collettiva che ha bisogno di quadri di riferimento chiari, non solo per essere annunciata, discussa e condivisa, quanto per avere efficacia operativa. Il *Documento* ha così assunto un ruolo apicale di organizzatore dei significati, a cominciare da quello di territorio<sup>16</sup>, e

<sup>16</sup> «... il territorio è l’integrazione esistenziale e funzionale di almeno due “sostanze”. La prima. Il nostro territorio è il patrimonio ambientale, paesaggistico, economico e culturale della società toscana. Ma è anche un “veicolo” essenziale con cui la nostra comunità regionale partecipa alla comunità universale dell’umanità e si integra nei suoi destini. La seconda. E’ un fattore costitutivo del capitale sociale di cui dispone l’insieme di antichi, nuovi e potenziali cittadini della nostra realtà geografica. Perciò, quale che sia la titolarità dei suoli e dei beni immobili che vi insistono il territorio – nelle sue componenti fisiche così come in quelle culturali e funzionali – è comunque e pregiudizialmente il nostro patrimonio pubblico: che pubblicamente e a fini pubblici va custodito, mantenuto e messo in valore. E che, su questa base, va reso capace di accogliere, sostenere e armonizzare l’iniziativa e la progettualità del privato che, con il lavoro e con l’impresa, fonda sul territorio le proprie aspettative di reddito e le proprie capacità di innovazione. Perciò, piani e strategie dell’azione pubblica, da un

di costruttore di uno scenario futuro, frutto della condivisibilità nel mondo tecnico e in quello politico a tutti i livelli della rappresentanza istituzionale. Quindi come “costruttore” di un progetto implicito di riferimento che solo nei successivi passaggi trovano giusta collocazione progettuale.

Al Documento è, infatti, affiancato un ampio *Quadro conoscitivo e quadri analitici di riferimento* che hanno il ruolo di esplicitare il contesto regionale, il suo dinamismo e i principali punti critici presenti nello spazio regionale; degli *Allegati documentali relativi alla disciplina paesaggistica*, che è compresa nello statuto del territorio, declinato come “agenda” di lavoro in progress, e le relative tavole di ricomposizione dei caratteri del paesaggio secondo le quattro macro-aree in cui è divisibile la Toscana (Appennino, Arno, Costa, Aree interne); ed infine anche *Allegati Documentali* che riportano una progettualità regionale di scopo: *La Toscana nel Quadro strategico nazionale 2007-2013*, per attivare il dialogo con i fondi comunitari; il *Master plan dei Porti*; e il *Master Plan del sistema aeroportuale Toscano*<sup>17</sup>.

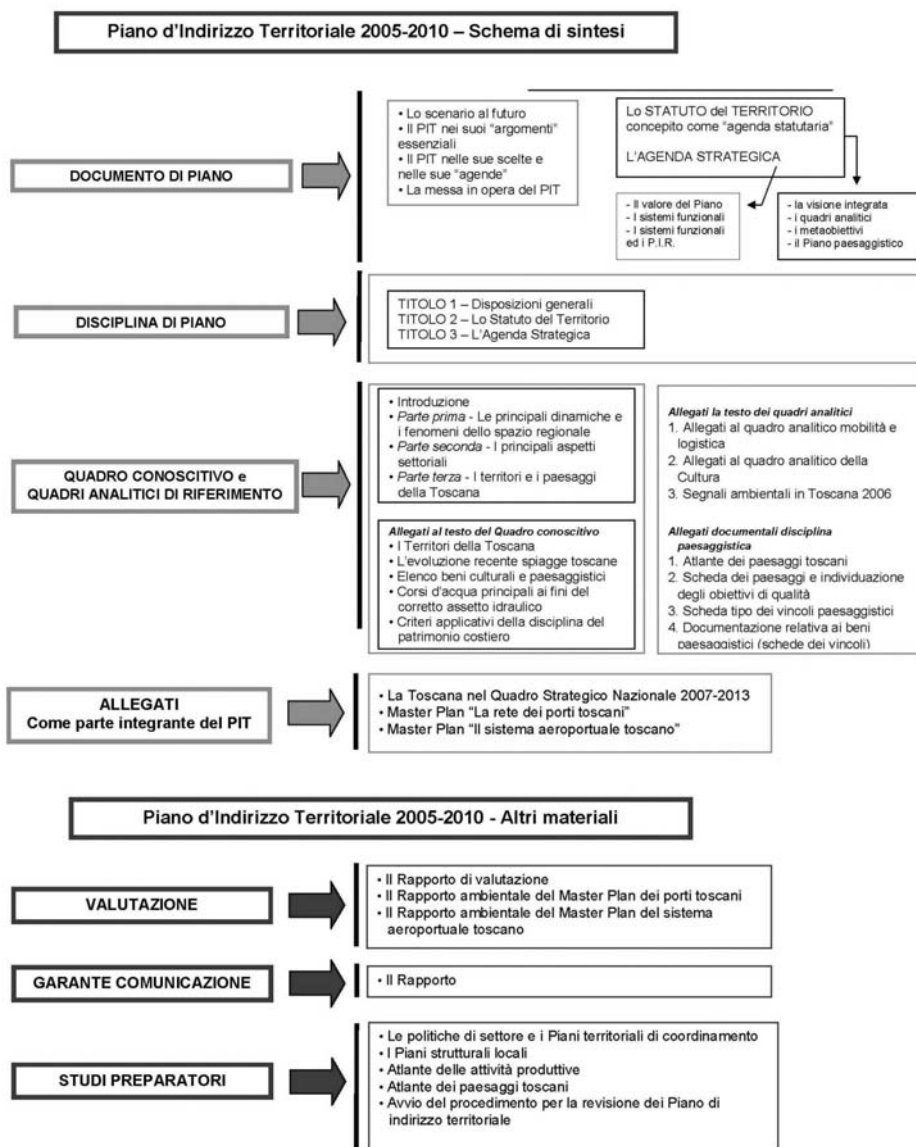
Una forma di piano composita e articolata (tab. 4) che ha attirato subito rilevanti critiche da parte di alcuni studiosi<sup>18</sup> ma di particolare rilievo politico-tecnico, perché generatore della filiera del sistema di pianificazione regionale. Il PIT difatti è considerato il livello di programmazione e di pianificazione territoriale più adeguato per uno sguardo lungo, sia interno che esterno al territorio, con il doppio ruolo strumentale:

- di costruzione di una visione condivisa, espressione della territorialità regionale, che indica le regole invarianti, in riferimento ai livelli prestazionali irrinunciabili che le risorse devono e dovranno assicurare. La visione condivisa permette all’istituzione di rappresentare se stessa, in uno dei principali momenti dell’intenzionalità amministrativa, e la sua costruzione, in forme cooperative con il sistema delle autonomie locali, un passaggio forte per posizionare politiche, orientare strategie, elencare azioni progettuali e, in fin dei conti, presentare “progetti di territorio” a valenza regionale;
- di integrazione e coerenza in ragione della necessità, riconosciuta anche dal *Programma Regionale di Sviluppo 2006-10* (PRS), di creare discontinuità rispetto al passato, puntando a creare “sistemi inte-

lato, e l’intraprendere innovativo del progetto privato, dall’altro, diventano l’endiadi essenziale cui sono affidati il valore di quel capitale sociale, la sua tutela e la sua trasmissibilità» (*Documento di piano*, § 2).

<sup>17</sup> I documenti sono disponibili sul sito [http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/territorio/paesaggio/rubriche/piani\\_progetti/visualizza\\_asset.html\\_421491291.html](http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/territorio/paesaggio/rubriche/piani_progetti/visualizza_asset.html_421491291.html)

<sup>18</sup> Il Corso di laurea in Pianificazione territoriale dell’Università di Firenze organizza ad Empoli due seminari sul PIT il 12 dicembre 2006 e il 13 febbraio 2007 che portano ad un documento molto critico, seppur con un titolo molto dimesso: *Note sul Piano di indirizzo territoriale della Regione Toscana*, Empoli, febbraio 2007. Inviato poi al Consiglio regionale come osservazione (cfr. Baldeschi, 2008a; 2008b).



Tab. 4 Piano d'Indirizzo Territoriale 2005-2010 - Schema di sintesi dei documenti approvati

grati” regionali<sup>19</sup> piuttosto che sostenere vari sistemi locali, senza con ciò perdere di qualità e di dinamismo.

Proprio per questo i materiali del PIT rivestono un forte interesse disciplinare, perché sembrano andare oltre lo specifico contesto regionale in cui hanno preso corpo e si giustificano; per la proposta di significative modifiche nella forma e nel contenuto della pianificazione territoriale regionale e nei suoi esiti attesi<sup>20</sup>; ed infine perché aprono interessanti interrogativi, anche teorici, sul modo di argomentare e verificare le scelte e darne sostantività progettuale e normativa in una prospettiva assai lontana dalla classica regolazione vincolistica e prescrittiva.

Il più importante di questi interrogativi è legato alla costruzione di una «*visione* integrata della Toscana» fondata su due “immagini di sfondo” a partire dalle quali vengono iscritte le politiche pubbliche di tutela e valorizzazione e le strategie di crescita e di sviluppo per il futuro:

- la «città policentrica Toscana (ovvero della regione come città di città), che rappresenta il sistema territoriale urbano fatto dalle tante città e delle configurazioni metropolitane e comunque di area vasta in cui si organizza la vita, l'economia e la cultura urbana della regione» (Regione Toscana, 2006a:40);
- il «moderno sistema rurale, che rappresenta le diverse realtà rurali, fatte di comunità locali, di agricoltura, di settori verdi e di connesse filiere produttive e di turismo legato alle risorse naturali che è, pur con differenze notevoli fra zona e zona, ricco, avanzato e innovativo e, per questo, competitivo nello spazio delle aree rurali europee» (*Ibidem*: 40-41).

Le due “immagini” di sfondo sono espressione di un metaprogetto regionale costruito (fig. 1) intorno a una Agenda strategica<sup>21</sup>; alla scel-

<sup>19</sup> Esplicativo di questa scelta il “Distretto Integrato Regionale” produttivo: «inteso come sistema capace di mettere in rete le sue componenti a partire dalla odierna struttura articolata per sistemi locali di imprese, poli produttivi, grandi e medie imprese, sviluppando la massa critica necessaria a produrre innovazione, da diffondere a livello regionale, anche con le necessarie discontinuità. Il Distretto Integrato Regionale, quindi, non si configura come il superamento della dimensione territoriale, sociale, oltre che produttiva, dei distretti industriali locali, dei sistemi territoriali di piccola impresa, dei distretti turistici e rurali, dei singoli poli produttivi, ma come un nuovo paradigma competitivo fondato su una loro messa in rete su scala regionale che comprenda settori, attori, imprese, territori, centri di ricerca, sistema del credito», Regione Toscana (2006b:15).

<sup>20</sup> L. Mazza, «La struttura dei sistemi e i principi di pianificazione», *Il Giornale dell'architettura*, n. 50, aprile 2007, p. 30 (il numero ospita un breve resoconto del PIT).

<sup>21</sup> Con tre significati chiave: a) Produrre reddito e non vivere di sola rendita; b) Dinamismo, innovazione e mercato, per rendere più competitivo l'intero spazio economico-territoriale regionale; c) Il Piano pubblico, come presupposto selettivo per la progettualità privata.

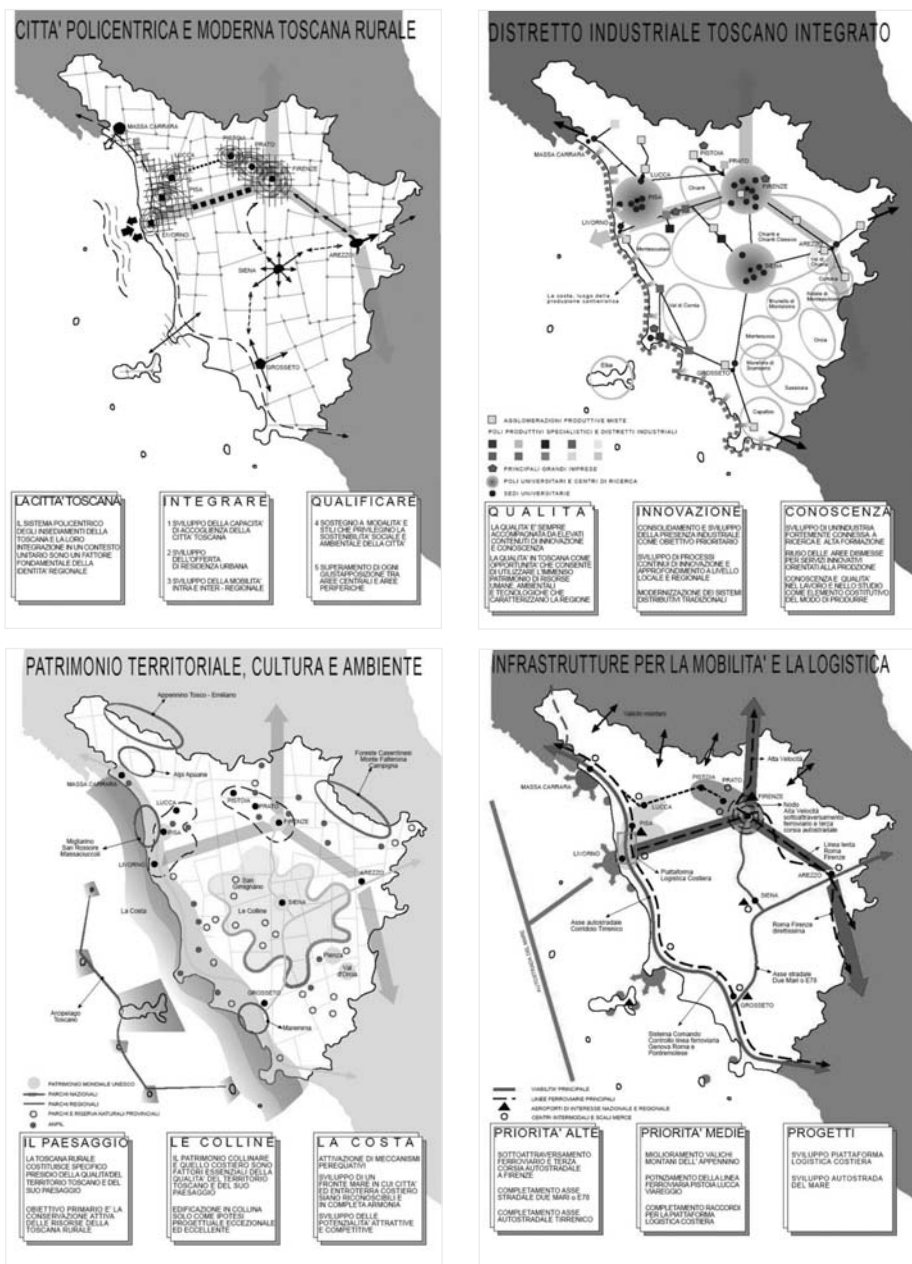


Fig. 1 Il meta progetto del Piano di indirizzo territoriale 2005-2010



ta di dettagliati Sistemi funzionali per il territorio<sup>22</sup>; e alla operatività, sostanzialmente affidata al recepimento delle indicazioni del PIT nella filiera delle politiche locali<sup>23</sup>. Le invarianti strutturali dello Statuto sono anch'esse il prodotto di una assunzione di responsabilità politica condivisa con il sistema delle autonomie, che non solo una interpretazione delle "strutture durature" nel territorio da preservare (Maggio, 2012), tanto da coincidere con: a) con la «città policentrica toscana» e il relativo statuto; b) con la «presenza industriale» in Toscana, che deve essere salvaguardata e difesa; c) con i beni paesaggistici di interesse unitario regionale; d) con il «patrimonio collinare» della Toscana, cioè con la salvaguardia di tutti quei rilievi del territorio che danno identità allo spazio regionale; e) con il «patrimonio costiero» della Toscana, da difendere; f) ed infine con le infrastrutture di interesse unitario regionale.

È questa la sfida della cooperazione interistituzionale che sottostà a tutto al PIT: fondata sul principio della mutua responsabilità tra pari. Come sostiene il *Documento di Piano*: «solo se ogni livello di governo fa propria – sul piano politico – e accetta – in termini tecnici (cioè con strumenti adeguati di valutazione) – una semplice ma discriminante domanda: "...qual è il mio contributo al bene della mia Regione visto che da esso dipende gran parte di quello della mia comunità?", allora la *governance* non regredisce al mero rito negoziale del *do ut des* ma diventa capacità di situare problemi collettivi e opportunità territoriali nella scala ottimale a che il loro trattamento diventi efficace. O almeno più capace di mitigare le esternalità negative che sempre minacciano anche le migliori intenzioni» (*Ibidem*:28). E più oltre: «Ogni Comune come ogni altro governo locale, nell'ambito delle proprie competenze e soprattutto delle proprie capacità di piano, di programma e d'azione darà, per così dire, la sua lettura del proprio ruolo nello sviluppo della Toscana quale delineato nel Prs e la Regione mobilerà ulteriormente le sue capacità di armonizzazione e di regia strategica. Ma nessun governo locale dovrà mai sentirsi sotto tutela. Bensì, nella sua singolarità istituzionale così come nella pluralità delle sue compagini associative, dovrà trovare nella Regione e nelle sue risorse cognitive e normative uno specifico sostegno alle sue capacità di decisione territoriale, sia essa strategica che regolatoria» (*Ibidem*:82)<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Che sono: 1) Toscana dell'attrattività e dell'accoglienza; 2) Toscana delle reti; 3) Toscana della nuova qualità e della conoscenza; 4) Toscana della coesione sociale e territoriale.

<sup>23</sup> Le modalità operative sono: i) il Patto per il governo del territorio; ii) la Concorrenza, come strumento di stimolazione, orientamento e selezione pianificata dell'offerta progettuale privata e della sua qualificazione; iii) la Valutazione integrata; iv) l'intesa Stato-Regione per l'attuazione del codice del paesaggio.

<sup>24</sup> Sarà proprio questo passaggio che troverà ampia critica da parte di molti studiosi nella fase di costruzione del piano, anche a seguito dell'attenzione che la stampa nazionale e regionale stava allora riservando all'azione di alcuni Comuni toscani nella gestione del loro territorio. Ci riferiamo ai due contributi critici di A. Asor Rosa del 2006: «Il cemento assale la Val d'Orcia», *La Repubblica* del 24 agosto; e «La battaglia di Monticchiello», *La Repubblica* del 27 ottobre. Contributi che hanno

Emblematica, da questo punto di vista, la parte paesaggistica del PIT, fatta in prima istanza recependo le discipline del paesaggio contenute nei Piani territoriali di coordinamento delle province toscane (tutte con piani approvati), in attesa di concludere la concertazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali a seguito dell'Intesa istituzionale<sup>25</sup> firmata dopo l'adozione del PIT da parte del Consiglio regionale.

Il processo delineato di natura circolare: il PIT ha valenza di piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, ma esso è frutto della sussunzione delle prescrizioni a tutela del paesaggio contenute negli strumenti provinciali. Queste sono verificate a livello regionale e concertate a livello ministeriale per i beni vincolati. A valle del processo gli strumenti locali e provinciali si adeguano al PIT con valenza di piano paesaggistico, se difforni. Una procedura "cooperativa" tra strumenti.

Nonostante questa procedura "semplificata" l'adeguamento paesaggistico del PIT, nella realtà è stato quasi più lungo del confezionamento dello stesso PIT: si è concluso due anni dopo e ha portato all'adozione di una nuova disciplina paesaggistica con DCR n. 32 del 16 giugno 2009<sup>26</sup>. La chiusura dell'accordo con il Ministero, tuttavia, tarda. La legislatura regionale si chiude con le nuove elezioni. L'approvazione viene così rimandata alla nuova legislatura, nonostante un accordo di collaborazione tra la Regione e la Facoltà di Architettura dell'Università di Firenze per favorire una stabile interazione con la comunità scientifica locale e, attraverso essa, con quella nazionale e internazionale per accompagnare la definitiva approvazione della parte paesaggistica del PIT<sup>27</sup>. Il procedimento è ancora oggi non concluso.

Che dire di questa esperienza regionale? Una "fuga" in avanti in un sistema organizzativo strutturato per rigide competenze? O un modo per circoscrivere il ruolo della pianificazione regionale a puro indirizzo senza la forza delle prescrittività che stanno alla base del sistema di pianificazione italiano fin dalle prime disposizioni del 1865?

Pensiamo né l'uno né l'altro, quanto una forte convinzione di politica amministrativa che un diverso modo di governo, che andasse oltre la gerarchia fosse possibile e praticabile dopo la modifica costituziona-

aperto un vasto, articolato e, per molti aspetti, aspro dibattito – ancora in corso – sul governo del territorio in Toscana e sul sistema normativo più adeguato per controllare le trasformazioni territoriali contemporanee. Una raccolta di questo dibattito si trova in [www.territorialmente.it](http://www.territorialmente.it).

<sup>25</sup> Il PIT è stato adottato il 15 gennaio 2007; mentre l'Intesa è stata firmata il 23 gennaio 2007 dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali, Francesco Rutelli, e il Presidente della Regione Toscana, Claudio Martini.

<sup>26</sup> Con la quale il PIT è stato implementato ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e articolo 33 della Lr 1/2005. Per i materiali <http://www.regione.toscana.it/ambienteeterritorio/normeurbanisticheedilizie/index.html>.

<sup>27</sup> Delibera della Giunta regionale n. 117 dell'8 febbraio 2010.

le introdotta nel 2001. Modo di governo centrato su una gestione della Regione come fulcro e cabina di regia delle trasformazioni strategiche del territorio regionale e, al contempo, come tavolo per il dialogo continuo tra i territori e le loro istituzioni<sup>28</sup>. Ciò dal lato politico. Dal lato tecnico-amministrativo, invece, per la presenza nel corpus normativo della legislazione toscana di due figure nuove che le hanno dato gambe ed operatività: la figura del *Responsabile del procedimento* (art. 16 della Lr 1/2005), che veglia a che lo strumento o atto, che è stato chiamato a presiedere, si conformi regolarmente alle disposizioni di legge e agli atti e strumenti di cui deve obbligatoriamente tener conto; e quella del *Garante della comunicazione* (art. 19 della Lr 1/2005), che veglia sullo svolgimento dei processi di coinvolgimento della popolazione nella formazione del piano e che redige un rapporto sull'attività di partecipazione e di concertazione attivata nel quadro della formazione-approvazione dello strumento o atto di governo del territorio, allegata a questo per la sua approvazione.

Sono state queste due figure<sup>29</sup> che hanno realmente cambiato il modo e i tempi della costruzione degli strumenti urbanistici in Toscana; e il sodalizio che il Garante della Comunicazione è riuscito a stabilire con l'Assessore regionale in carica la vera novità che ha permesso una costruzione veloce del PIT e una sua immediata implementazione nel sistema delle autonomie locali. Ma anche un suo limite. Al cambio della legislatura, con la modifica della strategia politica regionale, il "modello PIT" non ha retto.

### 7.3 L'involuzione

Il PIT non è stato immediatamente capito dal sistema delle autonomie locali, né dal modo tecnico-professionale, poco propensi a lavorare con strumenti innovativi: nella forma, nel linguaggio e nei modi di articolare i contenuti, con esigua documentazione cartografica e incertezza interpretava in molti passaggi della normativa di piano. Ma è stato anche poco tollerato da una parte dell'apparato politico regionale<sup>30</sup>, che lo ha considerato troppo invadente per le politiche settoriali

<sup>28</sup> Rimandiamo ai chiari contenuti espressi dall'allora Assessore regionale al Territorio e Infrastrutture della Regione Toscana, Riccardo Conti (2008, 2010; Conti, Morisi e Cassigoli, 2005).

<sup>29</sup> Cariche coperte rispettivamente da Marco Gamberini, dirigente del Settore Indirizzi per il governo del territorio della Regione Toscana; e da Massimo Morisi, ordinario di Scienza dell'amministrazione presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Firenze (cfr. De Luca e Ricci, 2007a, 2007b).

<sup>30</sup> Significativo, per esempio, aver tenuto fuori dagli studi del PIT il *Project Financing per la progettazione e costruzione dei nuovi ospedali toscani* nel 2006; oppure l'approvazione separata rispetto al PIT del *Piano regionale di azione ambientale 2007-2010*; ed ancora la non convergenza tra il PIT e il *Programma di sviluppo rurale 2007-2013*, e i relativi piani di sviluppo locale.

e per la stessa macchina organizzativa regionale, non strutturata per raggiungere obiettivi strategici comuni.

Così al cambio di amministrazione politica per l'avvio della IX legislatura, nel programma di governo su cui è costruita la nuova Giunta Regionale il PIT scompare, non è citato nella Sintesi delle politiche attuate dalla Regione Toscana nella precedente legislatura; mentre per gli obiettivi di governo si punta a: «collegare maggiormente PRS e PIT, tendendo alla definizione di un “documento unico di programmazione” per integrare le strategie dello sviluppo territoriale con lo statuto del territorio, raggruppando in un testo unico le prescrizioni regionali per la localizzazione di interventi di interesse regionale»<sup>31</sup>.

Così come viene ridimensionato il ruolo dell'Assessore regionale, che ritorna a chiamarsi all'Urbanistica e Territorio – riprendendo una denominazione abbandonata da 17 anni – ma con un ristretto numero di deleghe: «Governo del territorio, Programmazione e coordinamento per gli interventi di tutela e valorizzazione del paesaggio, Cartografia».

Si smarrisce così il ruolo dell'Assessore regionale come gestore delle principali trasformazioni territoriali nello spazio regionale (dalle infrastrutture ai grandi progetti territoriali; dalla mobilità all'urbanistica) e con esso anche il tentativo di fare del PIT il baricentro della composizione degli interessi territoriali diffusi attraverso il metodo della *governance* cooperativa. La cadenza quinquennale del PIT e il suo collegamento stabile con la programmazione viene ripensata: lo strumento rimane nel corpus delle politiche regionali, ma non viene avviato nessun adeguamento al nuovo corso politico regionale. Anzi qualche mese dopo l'avvio della nuova legislatura viene “innestato” nel PIT un progetto interprovinciale, seppur territorialmente circoscritto: il Parco agricolo della Piana<sup>32</sup> senza connetterlo alla parte paesaggistica, per legarlo ad una diatriba vecchia di qualche decennio come il nodo dell'aeroporto di Firenze. Le visioni strategiche territoriali unitarie tendono così a frammentarsi in micro-visioni di area vasta.

Lo stesso adeguamento paesaggistico del PIT viene messo in discussione e una nuova procedura di revisione della parte paesaggistica adottata nel 2009 avviata formalmente nel gennaio 2011, con una Comunicazione alla Giunta regionale dal parte del nuovo Assessore regionale, Anna Marson. Cui segue la Delibera della Giunta Regionale n. 142 del 14 marzo 2011 che approva un Protocollo di Intesa tra Regione Toscana e le Università e le Scuole Superiori di Studi Universitari avente per obiettivo, tra l'altro lo sviluppo e la valorizzazione del sistema universitario toscano, la valorizzazione delle risorse umane e lo sviluppo dell'alta formazione e di centri di ricerca, anche attraverso forme

<sup>31</sup> Toscana 2015. *Programma di governo per la IX<sup>a</sup> Legislatura*, Firenze, 21 aprile 2010 [http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/istituzioni/regione/rubriche/piani\\_progetti/visualizza\\_asset.html\\_144527090.html](http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/istituzioni/regione/rubriche/piani_progetti/visualizza_asset.html_144527090.html)

<sup>32</sup> Giunta Regionale Toscana, *Proposta deliberazione al Consiglio Regionale n. 10 del 14 febbraio 2011, Integrazione al Pit. Parco agricolo della Piana e qualificazione dell'aeroporto di Firenze.*

di integrazione che consentano economie di conoscenza, privilegiando un'ottica di sistema. Sarà questo Protocollo che porterà ad un «atto di indirizzo pluriennale in materia di ricerca e innovazione 2011-2015», all'intero del quale vengono avviati gli studi per «Realizzare una visione territoriale integrata. Patrimonio territoriale paesaggistico» con l'obiettivo «Promuovere lo sviluppo di reti e collaborazioni tra gli attori del paesaggio, della ricerca e dell'università»<sup>33</sup>. Un guarzabuglio, anche difficile da spiegare.

L'integrazione paesaggistica del PIT cambia radicalmente forma e diventa – almeno nelle intenzioni politiche – un vero e proprio piano paesaggistico indipendente rispetto al PIT.

Non conosciamo ancora l'esito di questo processo, in corso alla chiusura di questo contributo. Sappiamo, invece, come si è conclusa la sperimentazione di collegare la pianificazione alla programmazione, subordinando quest'ultima alla prima: il raccordo è stato cancellato con l'art. 78 della Lr 17 febbraio 2012, n. 6. Una rilevante novità disciplinare di livello nazionale viene così abbandonata.

<sup>33</sup> DCR n. 46 del 6 luglio 2011. Nascerà da questo indirizzo politico la Convenzione per l'istituzione del *Centro interuniversitario di Scienze del Territorio*, sottoscritta 26 luglio 2001 dai Rettori delle Università di Firenze, Pisa, Siena, e dai Direttori della Scuola Normale Superiore di Pisa, e della Scuola Superiore S. Anna di Pisa, con sede amministrativa presso l'Università degli Studi di Firenze; che sarà successivamente incaricata di predisporre gli studi per il Piano paesaggistico della Regione.





### **8.1 Vecchie e nuove forme di interazione nella pianificazione regionale piemontese**

La pianificazione regionale piemontese ha attraversato, all'inizio del nuovo secolo, una stagione particolarmente fertile, in cui sono stati discussi contemporaneamente la nuova legge di governo del territorio, il nuovo *Piano Territoriale Regionale* (PTR) e il *Piano Paesaggistico Regionale* (PPR).

Si tratta di cambiamenti che si inseriscono nel più ampio dibattito sulla riforma del sistema di pianificazione italiano, cui il Piemonte ha dato da sempre un contributo sostanziale, attraverso una tradizione di politiche di piano che ha avuto il suo avvio ancor prima dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, sia attraverso il dibattito urbanistico, sia con gli studi sull'intero territorio piemontese svolti fin dagli anni Cinquanta e Sessanta.

Protagonista di questo contributo è senza dubbio Giovanni Astengo, che fin dai primi studi relativi al Piano regionale del Piemonte, nel 1946, sostiene la necessità di pianificare l'intero territorio regionale<sup>1</sup>. A partire da quella prima intuizione, lo stesso Astengo, una volta eletto in Consiglio regionale e con la delega assessorile alla Gestione urbanistica e alla pianificazione territoriale, porta all'approvazione della Giunta Regionale la legge urbanistica n. 56 del 5 dicembre 1977, tuttora vigente<sup>2</sup>, che dà avvio a una stagione di pianificazione fondata sulla partecipazione dei diversi soggetti competenti (Regione e Comuni) alla definizione di un progetto territoriale incentrato sulla tutela delle risorse e attento, nel contempo, alle politiche di sviluppo e al contesto regionale complessivo.

In particolare, rispetto al nostro punto di vista, proprio il Piemonte è la prima regione ad introdurre un «...nuovo modo di fare piani [...]

<sup>1</sup> Necessità sostenuta e sviluppata da Giovanni Astengo negli *Studi per una metodologia unificata per la redazione di Piani territoriali* per il Ministero dei Lavori Pubblici, che porteranno all'approvazione dei *Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento* nel 1952 (cfr. par. 4.1).

<sup>2</sup> Astengo è stato consigliere regionale della Regione Piemonte dal 1975 al 1985 e Assessore alla Pianificazione e Gestione Urbanistica dal 1975 al 1980, durante la presidenza di Aldo Viglione. Proprio in questo periodo fece approvare la legge regionale n. 56 del 1977, di *Tutela ed uso del suolo*.

che la legge regionale propone non solo con la rifondazione dei contenuti, ma anche con nuove procedure di formazione che offrono un sistema di garanzie istituzionali per la partecipazione della collettività e delle forze economiche e sociali al processo di formazione del piano» (Piazza, 1981).

L'apertura al confronto con tutti i soggetti interessati al governo del territorio avviene mediante una procedura di pianificazione basata sulla predisposizione della *delibera programmatica*, uno strumento innovativo nel quale sono definiti gli obiettivi che improntano l'elaborazione del piano «sulla base dei contenuti del piano territoriale e di una prima indagine conoscitiva sulla situazione locale e sulle dinamiche in atto» (Lr 56/77, art. 15). Gli obiettivi dell'amministrazione regionale rappresentano il punto di partenza per la predisposizione del *progetto preliminare*, ovvero una bozza di piano definita in tutte le sue parti (relazioni, norme, cartografie) e corredata di approfondimenti del quadro conoscitivo tesi a supportare quanto definito nell'ambito della delibera programmatica. Anche il progetto preliminare è sottoposto alla discussione pubblica, attraverso un momento di consultazione formale da parte di qualunque soggetto interessato. Infine, il processo si conclude con l'esame delle osservazioni presentate nella fase precedente e la formazione del *progetto di piano*, chiamato a sistematizzare le scelte originarie con quanto è risultato nella seconda fase, in modo da presentare il piano compiuto all'approvazione regionale.

La prima fase, che nel tempo è andata perdendo il suo vigore, viene concepita come determinante per il piano, in quanto è chiamata a «suscitare nella realtà locale (politica, sociale, imprenditoriale, culturale) una discussione approfondita ed estesa, dalla quale, attraverso il metodo democratico, far emergere le scelte più importanti da porre alla base della formazione del piano regolatore» (Radicioni, 2006).

Con queste premesse, la seconda fase assume la forma di momento di verifica e messa in discussione delle scelte, una volta definito il quadro conoscitivo di supporto e la loro localizzazione. In questo senso, il piano approvato dall'amministrazione regionale rappresenta la base condivisa per l'attuazione delle scelte comunitarie, attraverso il programma pluriennale e i piani attuativi.

La legge regionale introduce inoltre i piani regolatori sovracomunali, una scala di piano praticata inizialmente soprattutto dalle Comunità Montane e poi ripresa negli anni '70 nell'ambito dell'esperienza della pianificazione comprensoriale.

Il periodo dei comprensori rappresenta un momento importante nell'esperienza piemontese e nel dibattito nazionale (Romano, 1981; Mela, 2010).

Se il termine comprensorio è stato attribuito nel tempo a una serie di competenze diverse (le zone agricole, i distretti scolastici, le aree turistiche, i comprensori di bonifica, le aree ecologiche, i piani di zona per l'edilizia economica e popolare, i sistemi bibliotecari territoriali, i piani di sviluppo delle aree industriali nel Mezzogiorno, i bacini di traffico, i comprensori sanitari, i piani comprensoriali dei servizi locali o unità

sanitarie locali – USL, le Comunità Montane, i piani comprensoriali di sviluppo commerciale, ecc.), in quel decennio la pianificazione comprensoriale assume il compito di ricondurre le pianificazioni settoriali di area vasta a un unico strumento, di carattere urbanistico (Di Giovine e Maggiora, 1978).

Dei quindici piani comprensoriali in corso di redazione alla fine degli anni Settanta, soltanto alcuni concludono l'iter di approvazione, a causa di una brusca interruzione dell'esperienza con le leggi regionali n. 57/85 e 9/86 che, nella prospettiva della legge nazionale di riforma degli Enti locali, sopprimono i Comitati comprensoriali.

Pur nella conclusione affrettata, l'esperienza dei comprensori contribuisce a consolidare la consapevolezza dell'opportunità della cooperazione per la definizione delle politiche territoriali, sia a livello regionale che sub regionale.

Da un lato, infatti, con l'attribuzione alle province di competenze in ambito territoriale, gli anni Novanta segnano il ritorno alla pianificazione di area vasta, intesa come strada obbligata e irrinunciabile per conseguire un governo del territorio pertinente, perché ritenuta capace di verificare le scelte di trasformazione, in un sistema di coerenze e compatibilità.

Dall'altro lato, il Piano Territoriale Regionale approvato nel 1997 si configura come uno strumento che, pur non nascendo come l'esito della sommatoria di piani comprensoriali, risente di quel clima fortemente sperimentale sul piano politico-istituzionale.

Il PTR approvato con DCR n. 388-9126 del 19 giugno 1997 si presenta, infatti, come un piano di coordinamento degli interventi sul territorio, attraverso la definizione di un quadro di riferimento per tutte le politiche territoriali, soprattutto per i piani provinciali. Viene enunciato come uno strumento con connotazioni non gerarchiche, che intende porsi come primo momento di un dialogo tra i diversi enti competenti per pervenire alla attivazione di un sistema delle Autonomie Locali che, in forma cooperativa, sia in grado di svolgere un'effettiva azione di tutela e di uso del territorio.

Gli elementi essenziali su cui si focalizzano gli indirizzi di governo del territorio<sup>3</sup> sono il sistema delle comunicazioni, il sistema delle attività (produttive, turistiche, dei servizi, ecc.), il sistema insediativo,

<sup>3</sup> Gli Indirizzi di governo del territorio contenuti nella Relazione e trasposti nell'apparato normativo del PTR vigente sono finalizzati a:

- fornire una visione d'insieme delle ipotesi di sviluppo sostenibile tradotte in opportunità di crescita che possono essere offerte agli Enti e ai privati nell'ottica di una compatibilità con i caratteri del territorio, il paesaggio naturale ed il patrimonio storico-culturale;
- offrire adeguati strumenti di risposta alla domanda di elevata qualità ambientale agevolando la tendenza alla "deurbanizzazione" in atto;
- prevedere la realizzazione di "corridoi" preferenziali per l'insediamento di attività produttive e terziario dotati di elevato livello di infrastrutture (dorsali di riequilibrio);
- individuare un sistema gerarchico di insediamenti e infrastrutture su cui orientare gli investimenti (Regione Piemonte, 1997).

il sistema ambiente. Per tali elementi si prevede il ricorso a norme di indirizzo piuttosto che ai tradizionali modelli basati sull'interazione vincoli-controlli come possibile linea di governo del territorio.

Oltre agli indirizzi generali e settoriali di pianificazione del territorio regionale, il PTR riconosce la necessità di specifici approfondimenti su porzioni di territorio regionale in qualche misura sottoposte all'azione di specifici strumenti: ad esempio, il *Progetto Territoriale Operativo* (PTO) del Po, l'area di approfondimento della Val Susa, il piano territoriale con valenza paesistica della collina torinese, il piano territoriale dell'Area Metropolitana Torinese (AMT), ecc.

Si tratta di approfondimenti che si avvalgono di un nuovo strumento di pianificazione di area vasta, il PTO, introdotto nel 1984 dalla prima importante revisione della legge urbanistica regionale (L.R. 61/84). Il PTO è assunto a rappresentare il punto di incontro tra l'esigenza di una visione ampia dei problemi e la necessità di intervenire a livello locale: attraverso di esso, la Regione «avvia in pochi specifici contesti una prassi politica attenta ai problemi locali e, per motivi di accelerazione dei processi insediativi, se ne occupa direttamente. È il caso di alcuni insediamenti industriali che interessano più comuni, oppure di operazioni che richiederebbero – seguendo l'iter ordinario – tempi eccessivamente lunghi. La Regione si prende carico, in tal modo, delle problematiche complessive dello sviluppo, cercando di risolvere o, meglio, di anticipare i problemi. Si tratta di una prassi che evolve sino alla redazione di alcuni importanti progetti, tra cui quello relativo all'asta fluviale del Po (un progetto che, per primo, incrocia i temi della tutela ambientale e del paesaggio con quelli dello sviluppo locale)» (Regione Piemonte, 2009, p. 15).

Queste esperienze, riportate come materiale integrante del PTR, da un lato garantiscono l'operatività del piano, attraverso una serie di approfondimenti tesi a superare l'esclusiva dimensione del problema da affrontare per fondarsi sull'individuazione di "famiglie problematiche" che, per loro natura, non possono essere governate a livello locale. Dall'altro lato, tuttavia, sono sintomo della necessità di un controllo regionale del livello sovralocale che si interseca (quando non interferisce) con la formazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (Ptcp), in atto proprio in quegli anni.

Il centralismo regionale, insieme alla natura dello strumento, inserito in un quadro di pianificazione gerarchica basata sulle diverse funzioni degli enti competenti, perdono la loro attualità con la modifica del titolo V della Costituzione, nel 2001.

La necessità di nuovi rapporti tra Regione ed enti locali porta alla approvazione della Legge regionale 1/2007, che introduce le *Conferenze di Pianificazione*. Si tratta di uno strumento che è previsto dalla maggior parte delle leggi regionali di nuova generazione (Giaimo, 2007), e che in Piemonte non è inteso solo ad aggiornare il quadro normativo rispetto al nuovo testo costituzionale e a sveltire pratiche di pianificazione ancora impostate su un sistema gerarchico in cui qualsiasi variante è in capo all'approvazione regionale, ma è chiamato a rappresentare il

fulcro della nuova legge di governo del territorio del Piemonte (Giudice, 2007).

Le conferenze di copianificazione sono intese, infatti, come primo passo verso la realizzazione di azioni di copianificazione tra enti a tutti i livelli, in quanto sono sancite da un Accordo di Pianificazione: attraverso questi strumenti, si prefigura una nuova stagione di rapporti tra Comuni, Province e Regione (e Comunità Montane)<sup>4</sup>.

In questo quadro di sussidiarietà istituzionale, la stessa Lr 56/77 è investita da un importante processo di revisione verso una nuova legge regionale di governo del territorio, che va nella direzione di garantire una «pianificazione di tipo maggiormente “orizzontale”, fondata sulla sussidiarietà e sulla “responsabilità” delle istituzioni, su metodi e procedure di cooperazione fra gli enti, la co-pianificazione, la concertazione e la partecipazione dei soggetti pubblici e privati» (Minucci, 2007:104); inoltre, il dibattito si interseca con la questione della pianificazione paesaggistica, che ha il suo apice nell’approvazione del *Codice Urbani* del 2004, che rende impellente anche la revisione del Piano paesaggistico regionale.

Di conseguenza, il nuovo millennio si apre con una stagione di fermento innovativo su tutti i fronti, dalla legge regionale al piano territoriale a quello paesaggistico: tra questi, dopo un decennio, solo il Piano Territoriale Regionale è stato approvato, per cui assume un certo interesse ripercorrerne le vicende per comprendere non solo la natura dello strumento, ma soprattutto i rapporti che lo hanno improntato, per evidenziare quelli di natura maggiormente cooperativa.

## **8.2 Il nuovo PTR: natura, forma, rapporti di cooperazione orizzontale e verticale**

Sergio Conti, dal 2005 al 2010 Assessore regionale alle Politiche territoriali, Beni ambientali e Politiche per la casa della Regione Piemonte, si pone sin da subito l’obiettivo di portare contemporaneamente all’approvazione del consiglio la nuova legge regionale di governo del territorio, il nuovo piano territoriale regionale e il piano paesaggistico regionale.

Se questo ambizioso obiettivo di governo è stato disatteso dalle alternanze politiche e da un forte dibattito in merito ai contenuti della legge regionale, ha portato comunque alla approvazione del nuovo Piano territoriale regionale con DCR n. 122-29783 del 21 luglio 2011, dopo una rivisitazione dello stesso da parte della nuova giunta, che di fatto non ne ha stravolto i presupposti fondamentali.

<sup>4</sup> In realtà, a cinque anni dall’attuazione, le conferenze di pianificazione sembrano essere utilizzate per lo più per la loro funzione di base, ovvero come sveltimento procedurale per le varianti dei piani regolatori generali, prima sottoposte a tempi di approvazione molto lunghi e spesso insostenibili rispetto alle prerogative socio-economiche da cui derivavano le varianti stesse (INU Piemonte, 2009).

Il piano è impostato come uno strumento di nuova generazione, per cui si attiene all'art. 6 del *Disegno di legge* n. 488 che attribuisce al *Quadro di Governo del Territorio* (QGT) il ruolo di punto riferimento dell'attività di pianificazione territoriale regionale. Il QGT si articola nel *Piano Territoriale Regionale* (PTR) e nel *Piano Paesaggistico Regionale* (PPR), che sono stati preceduti – coerentemente con la norma urbanistica vigente, ovvero la L.R. 56/77 – dal *Documento programmatico* “Per un nuovo Piano Territoriale Regionale” (Regione Piemonte, 2005)<sup>5</sup>, che definisce obiettivi e strategie del nuovo strumento di governo del territorio regionale.

Il PTR si articola in tre componenti diverse e tra loro complementari:

1. un *quadro di riferimento strutturale* (la componente conoscitivo-strutturale del piano), avente per oggetto la lettura critica del territorio regionale volta a coglierne l'identità e il ruolo, nonché le fondamentali peculiarità dei diversi sistemi locali territoriali che lo compongono e gli elementi del territorio assunti come “invarianti”; tale documento ha rappresentato la base per la relazione del Piano;
2. una *parte strategica* (la componente metaprogettuale e di coordinamento delle politiche e dei progetti di diverso livello istituzionale, di diversa scala spaziale, di diverso settore), documento programmatico di medio-lungo termine che fissa gli obiettivi dei diversi sistemi territoriali della regione sulla base di scenari interpretativi e delle tendenze dell'economia, della società e del contesto ambientale;
3. una *parte statutaria* (la componente regolamentativa del piano), che rappresenta la proiezione al futuro delle regole non negoziabili del governo del territorio: prescrizioni per i PTC delle Province, i Piani strutturali locali e i Piani operativi locali. Essa ha dunque valenza prevalentemente normativa.

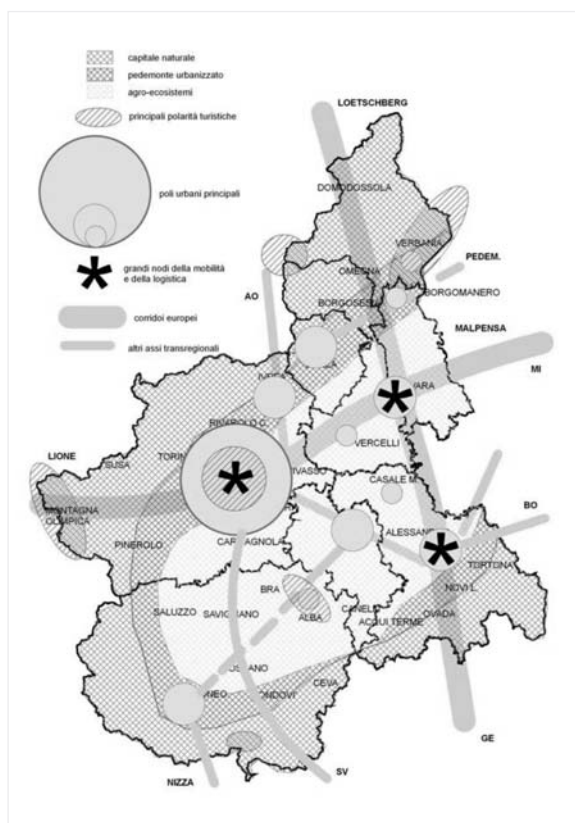
Il *Quadro di riferimento strutturale regionale* si propone di costruire il disegno strategico dei processi di sviluppo e trasformazione, le scelte normative, lo sviluppo operativo della pianificazione ai diversi livelli.

Esso costituisce la rappresentazione interpretativa che la Regione si dà del suo territorio, tenendo presenti le sue dotazioni, le dinamiche e le progettualità in atto, al fine di confrontarsi con gli altri Enti territoriali per addivenire all'elaborazione della componente strategica e regolativa del *Piano Territoriale Regionale* e del *Piano Paesaggistico Regionale*.

Quest'ultimo, essendo parte integrante del Quadro di riferimento strutturale, è stato redatto in stretta connessione con il *Piano Territoriale Regionale*, per cui i due strumenti risultano autonomi ma fortemente integrati. Infatti il PPR costituisce un quadro conoscitivo e strategico intersettoriale, costruito con il coinvolgimento di soggetti istituzionali e sociali, per orientare e assicurare coerenza alle politiche di sosteni-

<sup>5</sup> Approvato dalla Giunta regionale nelle sedute del 14 novembre 2005 con deliberazione n. 30-1375 e del 13 dicembre 2005 con deliberazione n. 17-1760





bilità. Fa discendere "l'interpretazione strutturale del territorio" dalla definizione delle risorse, dei caratteri e delle possibili opzioni per le scelte paesistico-ambientali, urbanistico-insediative, economico-territoriali e infrastrutturali ("Quadro di riferimento strutturale") e pone i valori paesaggistici (elementi e relazioni naturali e culturali) quali risorse essenziali per i processi di sviluppo del territorio.

Tuttavia, la mancata approvazione del PPR insieme al PTR, dovuta alla maggiore prescrittività dello strumento paesaggistico e alle derivate implicazioni in termini di trasformabilità del territorio, determina una operatività “monca” dello strumento di pianificazione territoriale. Il nuovo piano approvato nel 2011 sostituisce infatti il Piano territoriale regionale approvato nel 1997 ad eccezione delle norme di attuazione relative ai caratteri territoriali e paesistici (articoli 7, 8, 9, 10, 11, 18bis e 18ter), che continuano ad applicarsi fino all’approvazione del Piano paesaggistico regionale.

Rispetto alla dimensione strategica delle scelte, il Piano territoriale regionale è pensato come uno strumento di *governance* attraverso cui realizzare un dialogo “virtuoso” tra pianificazione del territorio e programmazione dello sviluppo socio-economico, attuando concretamente il contenuto strategico della pianificazione attraverso specifici

obiettivi e azioni. Tra questi, la copianificazione è assunta a obiettivo principale del piano (attraverso l'introduzione di nuovi strumenti di *governance*, gli Ambiti di Integrazione Territoriale), insieme alla coesione territoriale, che ne rappresenta la componente strategica, da ricercarsi nella dimensione territoriale della sostenibilità, e il riconoscimento dei sistemi urbani all'interno delle reti, per attuare uno scenario policentrico. Per l'attuazione di questi obiettivi, il PTR individua 5 strategie diverse e complementari:

1. riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio;
2. sostenibilità ambientale, efficienza energetica;
3. integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica;
4. ricerca, innovazione e transizione produttiva;
5. valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali.

Per ciascuna strategia il PTR detta disposizioni per gli strumenti della pianificazione territoriale che, ai diversi livelli, concorrono alla sua attuazione ed al perseguimento degli obiettivi assunti, attraverso indirizzi, direttive e prescrizioni<sup>6</sup>.

Sono chiamati a concorrere congiuntamente al raggiungimento delle strategie tutti i livelli di governo e i soggetti interessati: in questo senso, il Piano esplica il suo ruolo in una interpretazione del territorio regionale che ne evidenzia punti di forza e criticità, potenzialità e opportunità; nella costruzione di tavoli di concertazione dove, più che la gerarchia pre-definita delle competenze, conta l'esplicitazione degli interessi in gioco, delle attese e delle intenzionalità espresse dai diversi soggetti; nella condivisione di regole di comportamento, con i comuni, le province, i soggetti collettivi operanti a livello sub-regionale e i soggetti con competenze settoriali coinvolti nei processi di trasformazione territoriale.

In questo quadro sono individuati dei sistemi territoriali sovracomunali nei quali declinare gli obiettivi per il governo del territorio: gli *Ambiti di Integrazione Territoriale* (AIT). Si tratta di unità territoriali di dimensione intermedia tra quella comunale e quella provinciale, individuati e delimitati come spazi, normalmente gravitanti su un centro

<sup>6</sup> «Gli *indirizzi* consistono in disposizioni di orientamento e criteri rivolti alle pianificazioni territoriali e settoriali dei diversi livelli di governo del territorio, cui lasciano margini di discrezionalità nell'attenersi.

Le *direttive* sono connotate da maggior specificità e costituiscono disposizioni vincolanti, ma non immediatamente precettive, la cui attuazione comporta l'adozione di adeguati strumenti da parte dei soggetti della pianificazione territoriale, settoriale e della programmazione che sono tenuti al recepimento delle stesse, previa puntuale verifica. Eventuali scostamenti devono essere motivati ed argomentati tecnicamente.

Le *prescrizioni* sono disposizioni che incidono direttamente sul regime giuridico dei beni disciplinati, regolando gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite. Le prescrizioni devono trovare piena e immediata osservanza ed attuazione da parte di tutti i soggetti pubblici e privati, secondo le modalità previste dal PTR, e prevalgono sulle disposizioni incompatibili contenute nei vigenti strumenti di pianificazione e negli atti amministrativi attuativi» (Regione Piemonte, 2011b, art. 3).

urbano principale, entro i quali si sviluppano le relazioni di prossimità dei soggetti, aggregati territoriali che più si avvicinano al modello dei sistemi locali, intesi come possibili attori collettivi dello sviluppo territoriale.

Per ognuno di essi sono stati raccolte, a partire da dati di livello comunale, le informazioni relative a 70 variabili che descrivono e misurano le componenti strutturali (naturali, storico-culturali, demografiche, insediative, infrastrutturali e socio-economiche) di ogni Ambito e ne indicano potenzialità e criticità e mettono in evidenza il ruolo dell'AIT, le dinamiche e gli scenari evolutivi, lo stato della progettazione integrata e le possibili interazioni positive (sinergie) e negative (impatti, squilibri ecc) tra le componenti.

Nella parte strategica, tali informazioni e valutazioni sono poi sintetizzate per aggregati territoriali più vasti, (i quattro Quadranti Nord-Est, Sud-Est, Metropolitano e Sud-Ovest in cui si può dividere il territorio regionale), in cui i 33 AIT rappresentano "nodi" di una rete di sistemi locali. Una serie di cartogrammi mette in evidenza le condizioni territoriali favorevoli o contrarie al raggiungimento degli obiettivi strategici del PTR in relazione sia alle dotazioni dei territori locali, sia alle relazioni funzionali che "ancorandosi" ad esse mettono in rete gli AIT.

A questa articolazione territoriale, corrisponde una complessa articolazione di soggetti istituzionali e di interessi, che mette in evidenza un piano inteso come superamento di un approccio alla pianificazione territoriale di tipo conformativo-urbanistico – nell'ottica di fornire "garanzie pubbliche" di fondo (tutele ambientali, standard, strumenti di controllo, ecc.) – a favore di approcci improntati alla *governance* multilivello, attraverso l'attivazione di un processo di interpretazione-progettazione-decisione da attuarsi a livello dei singoli sistemi locali territoriali, che nasca dalla loro specificità, dalle loro tradizioni e dai valori espressi dalle collettività locali (Regione Piemonte, 2005).

A fronte di queste enunciazioni, il PTR è stato realizzato con fasi di cooperazione alterne, di tipo orizzontale e verticale, che in alcuni casi hanno sicuramente portato importanti innovazioni a livello istituzionale e amministrativo, da verificare nei loro risvolti tecnici, mentre in altri casi hanno portato a risultati ben inferiori rispetto alle loro potenzialità di innovazione.

Nei prossimi paragrafi saranno delineate le principali caratteristiche del piano territoriale regionale in riferimento al sistema della *governance* cooperativa di tipo orizzontale (nell'ambito del tavolo interregionale, ovvero di altre esperienze di pianificazione interregionale di carattere settoriale) e verticale (in particolare in relazione alla definizione degli AIT e ai rapporti con gli enti locali), attraverso la ricostruzione delle vicende che hanno portato alla realizzazione degli scenari di riferimento per il PTR.

### 8.3 La pianificazione interregionale: quale dialogo con il PTR?

Per la sua posizione di confine e per la presenza di un importante asse transeuropeo, il Corridoio 5, il Piemonte non ha potuto esimersi da una tradizione di interscambio con le regioni confinanti, sia nazionali che francesi e svizzere.

Per questo motivo, il nuovo PTR si propone di adeguare le politiche regionali ai temi e agli approcci dello *European Spatial Planning* e di integrare politiche settoriali e interessi di parte attraverso la costruzione di visioni di sviluppo per la Regione e per singoli sistemi locali territoriali, che siano coerenti con le potenzialità regionali evidenziate nel quadro di riferimento territoriale.

Per questo motivo, il Piemonte è uno dei principali animatori del *Tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro-area Padana*, denominato inizialmente "Adria-Po Valley": i tecnici del settore urbanistica e, in particolare, dell'Ufficio di Piano, si impegnano in prima persona negli incontri periodici del tavolo per la definizione degli scenari di macro-area e, successivamente, per lo sviluppo della banca dati relativa al consumo di suolo e degli scenari paesaggistici.

Come successo nelle altre regioni, le tre tavole di scenario definite nell'ambito del Piano Territoriale Regionale sono confluite nel *quadro di riferimento territoriale* in un primo momento, per poi essere citate nella *Relazione*, dove completano il riferimento alle reti di cooperazione transfrontaliera, territoriale e interregionale di livello europeo, che coinvolgono il Piemonte insieme ad altre regioni – confinanti o meno – degli stati membri in diversi progetti legati a cooperazioni di scopo (dall'Euroregione Alpi-Mediterraneo all'Espace Mont Blanc, dai progetti di cooperazione Interreg IIIB Medocc, Alpine Space e Interreg IIIC Zona sud ai Programmi Operativi Mediterraneo – MED ed Europa Centrale). In particolare, le reti di cooperazione cui aderisce il Piemonte sono «suddivise in quattro livelli territoriali a cui corrispondono altrettante geometrie, consolidate nel tempo attraverso rapporti stabili di collaborazione:

- un primo livello, individua la Macro-regione del Nord-Ovest, intesa come quell'aggregato territoriale volontario che ripropone lo storico motore di sviluppo industriale del paese costituito dalla Liguria, dalla Lombardia e dal Piemonte (cui si è aggiunta la Valle d'Aosta) che, da alcuni anni, sta prendendo piede come visione futura e condivisa fra diversi soggetti istituzionali del territorio;
- un secondo livello, individua la macroarea padana, come tradizionale aggregato geografico corrispondente al Nord Italia industriale, caratterizzato dalla presenza sia di risorse comuni ambientali e paesaggistiche (come le Alpi e il Po) sia di progetti per la grande infrastrutturazione comunitaria, come il Corridoio V (Lisbona-Kiev);
- un terzo livello, individua la Macro-regione transfrontaliera, che relaziona il Piemonte ai dipartimenti francesi del Rhône Alpes e del PACA e i Cantoni svizzeri del Ticino e del Vallese;

- un quarto livello relativo alla dimensione comunitaria, individua la cooperazione territoriale transnazionale e interregionale nella programmazione Interreg 2000-06 e nel nuovo obiettivo 3 dei Fondi strutturali 2007-13» (Regione Piemonte, 2011a:27).

Questo quadro deriva dalla riflessione svolta congiuntamente per il documento di pianificazione territoriale e per i documenti di programmazione regionale per il periodo 2007-2013: il *Documento di Programmazione Strategico-Operativa*<sup>7</sup> e il *Quadro Strategico Regionale*, infatti, sono redatti contestualmente alla realizzazione del PTR, per cui una riflessione unitaria sulle relazioni e le reti sovraregionali del Piemonte è risultata imprescindibile.

Rispetto ai livelli enunciati, la partecipazione al Tavolo Interregionale appartiene al secondo livello, relativo alla macroarea padana, di cui rappresenta il momento di confronto tra Regioni vicine, di scambio di informazioni e di cooperazione multilivello, necessaria a definire una comune *vision* territoriale: «il Ptr identifica quindi il Tavolo Interregionale quale strumento di confronto sulle politiche territoriali e di visione strategica di area vasta» (Regione Piemonte, *Ibidem*:34).

Alla descrizione del tavolo segue l'enunciazione di due progetti interregionali di carattere operativo:

- la previsione di un unico sistema logistico Piemonte-Liguria, caratterizzato da un disegno su base sovraregionale, che integri lo sviluppo del territorio con gli indirizzi strategici europei e nazionali, finalizzato a rappresentare una piattaforma di eccellenza per l'accesso ai grandi bacini europei di produzione e di consumo. Questo ambizioso progetto nasce da una serie di intese interregionali su temi diversi (oltre a trasporti e logistica, anche sanità, turismo, pratiche per le adozioni internazionali);
- il Progetto Strategico Speciale “Valle del Fiume Po-VFPo” (finanziato nell’ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013), è inteso come un esempio di collaborazione interistituzionale per superare il problema della frammentazione delle iniziative di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile del “sistema Po”.

Il Progetto Speciale VFPo si pone quattro obiettivi specifici<sup>8</sup>, perseguibili attraverso la cooperazione di tutti gli enti aderenti al protocollo

<sup>7</sup> Si tratta del documento che fornisce gli indirizzi per la programmazione integrata dei fondi europei, nazionali o regionali (POR FESR, POR FSE, PSR FEASR e FAS).

<sup>8</sup> Il progetto VFPo è teso a: Migliorare le condizioni di sicurezza idraulica e recuperare gli spazi di mobilità del fiume nei territori di pianura; Promuovere la conservazione dell'integrità ecologica della fascia fluviale e della risorsa idrica del Po; Valorizzare il patrimonio naturale e culturale della regione fluviale, migliorando la fruibilità per la popolazione locale e per lo sviluppo del turismo sostenibile; Rafforzare il sistema complessivo della *governance* del fiume Po, aumentare il livello di conoscenza e partecipazione al fine di migliorare la capacità di programmazione e attuazione degli interventi, in ottica di sostenibilità.

di intesa<sup>9</sup> nella realizzazione di quattro linee di azione:

1. Riassetto idraulico, aumento della capacità di laminazione nelle fasce fluviali e ricostruzione morfologica dell'alveo di piena;
2. Conservazione dell'integrità ecologica della fascia fluviale e della risorsa idrica del Po;
3. Sistema della fruizione e dell'offerta culturale e turistica;
4. Sistema della *governance* e delle reti immateriali per la conoscenza, formazione e partecipazione.

Rispetto a questi progetti, nel PTR manca del tutto una visione del *Tavolo Interregionale* come momento di raccordo tra le intese interregionali di carattere settoriale, così come manca la consapevolezza delle ricadute territoriali di altre intese in corso, sviluppate contemporaneamente alla realizzazione del PTR da Direzioni regionali differenti.

Tra questi, pare di un certo rilievo il progetto interregionale attuato dalle Regioni Piemonte, Lombardia ad Emilia-Romagna per "La valutazione dell'impatto delle grandi polarità commerciali: factory outlet centre, multiplex, parchi commerciali. Un approccio interregionale" (Brunetta e Morandi, 2009).

Il progetto nasce dalla consapevolezza dell'attrattività di determinati poli commerciali, il cui bacino d'utenza esula ormai dai confini amministrativi per assumere dimensioni regionali, quando non interregionali o nazionali. Per valutarne gli impatti non solo in termini di consumi, ma anche a livello territoriale, le Direzioni *Attività produttive e commercio* delle tre regioni hanno incaricato le università locali di elaborare una metodologia per descrivere e interpretare gli effetti territoriali indotti dai processi di riassetto insediativo in atto alla scala territoriale interregionale. L'intenzione era quella di affrontare la questione con un approccio cooperativo di scala interregionale, sia in funzione della conoscenza del fenomeno, sia per attivare opportune ed efficaci politiche integrate, a partire dalla consapevolezza che, dopo il decreto Bersani del 1998<sup>10</sup>, il governo della localizzazione delle grandi polarità e delle relative esternalità non sia solo questione di strumenti normativi, più o meno complessi o rigidi, ma di una combinazione di politiche in cui quelle di governo del territorio assumono un ruolo fondamentale.

A questo scopo, il progetto ha portato *in primis* alla definizione di un quadro conoscitivo integrato in merito alla presenza di grandi strutture di offerta commerciale, esistenti e in progetto, nelle tre regioni. Tra

<sup>9</sup> Il progetto coinvolge l'Autorità di bacino del fiume Po, in qualità di promotore e coordinatore, le Regioni Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna Veneto, le Province rivierasche di Cuneo, Torino, Vercelli, Alessandria, Pavia, Lodi, Cremona, Mantova, Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Ferrara, Rovigo, e i Parchi fluviali dell'asta fluviale e del delta Po. Sono complessivamente interessati i territori di oltre 490 Comuni.

<sup>10</sup> Il Decreto Legislativo 114/98, meglio conosciuto come Decreto Bersani, ha determinato una decisiva innovazione nella programmazione del settore del commercio, da un lato attraverso l'eliminazione delle limitazioni alle attività economiche e dall'altro attraverso l'affermazione del rapporto commercio-territorio come elemento portante dello sviluppo.



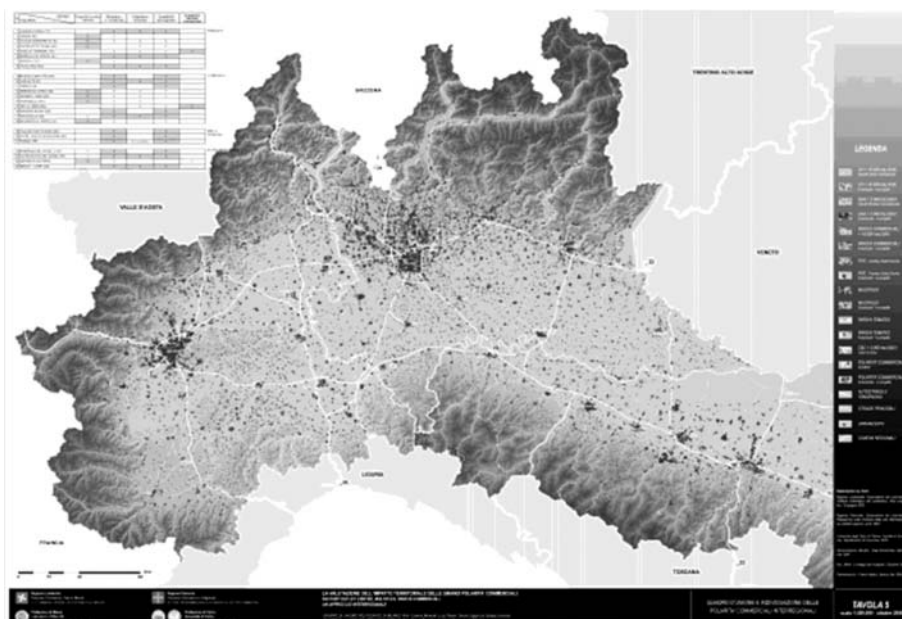


Fig. 2 Individuazione e classificazione delle polarità commerciali interregionali (Fonte: Brunetta e Morandi, 2009:59)

questi insediamenti, l'applicazione di una metodologia di valutazione integrata territoriale (Brunetta, 2008) ha permesso di individuare quelli che assumono il carattere di polarità commerciale interregionale, di definirne e rappresentarne i bacini di gravitazione, nonché di valutare l'impatto economico di tali polarità nell'ambito dei rispettivi bacini gravitazionali e sul sistema della concorrenza tra forme distributive.

Sono state individuate tre tipologie di polarità interregionali, esito di dinamiche insediative comuni:

1. bacino di gravitazione di piccole dimensioni ma di rilievo sovra-regionale (30 min), relativo ad agglomerazioni di formati commerciali localizzate in comuni adiacenti al confine regionale, per cui il bacino viene rafforzato dalla combinazione con uno o più fattori insediativi (accessibilità sovra-regionale, integrazione funzionale, dimensione);
2. bacino di gravitazione di scala nazionale e internazionale, dovuto alla prossimità ad un aeroporto, che permette di superare il livello sovra regionale;
3. bacino di gravitazione la cui ampiezza supera i confini regionali (60-90 min), caratterizzato dalla stretta integrazione con uno o più dei seguenti fattori insediativi: integrazione funzionale, accessibilità interregionale, dimensione (fig. 2).

La natura di questi bacini e il rafforzamento degli stessi, dovuto a esternalità territoriali dirette e/o indirette, rendono fondamentale in-

terrogarsi sia sul livello di integrazione funzionale interno a ciascun insediamento, sia sul grado di integrazione con il sistema territoriale nel suo complesso.

Un accettabile livello di efficacia sembra raggiungibile non solo con politiche per il commercio su diversi piani e diversi settori, ma soprattutto attraverso l'integrazione con le politiche territoriali (vincoli al consumo di suolo, riutilizzo dell'esistente dismesso sottoutilizzato o degradato, ecc.), infrastrutturali (valorizzazione della rete di accessibilità, in termini realistici e non futuribili) e con politiche di premialità per incentivare una competizione verso il miglioramento qualitativo dei programmi localizzativi e dei progetti.

In particolare, il progetto evidenzia la necessità di una duplice integrazione dell'approccio di programmazione:

- a livello interregionale, si prevede l'elaborazione di indirizzi strategici comuni alle tre Regioni, seppur differenziati per "tipologia" di polarità;
- a livello intra-regionale, sembra utile perseguire una maggiore integrazione della programmazione commerciale con le politiche "interne" agli altri settori di intervento di ciascuna Regione – in particolare quelli della pianificazione del territorio e dei trasporti – visto che la maggior parte dei poli commerciali interregionali si concentra sulle principali direttrici, coincidenti spesso con la viabilità ad alta percorrenza (Brunetta, 2009).

Queste enunciazioni, recepite e condivise dalle regioni partecipanti, avrebbero potuto trovare fertile terreno di applicazione nell'ambito dei Piani Territoriali Regionali di ciascuna regione, tutti in corso di redazione nel momento di realizzazione della ricerca (2005-2007). E in effetti gli studi effettuati sono stati utilizzati dalla Regione Emilia-Romagna per la definizione dello scenario relativo alle "città motori di sviluppo", in cui si definiscono i cosiddetti "centri di polarizzazione" (De Luca e Lingua, 2008). Minor seguito hanno avuto in Lombardia e Piemonte, dove si registra una assenza di dialogo tra i diversi settori regionali<sup>11</sup>.

Inoltre, se il valore aggiunto di questo approccio è stata sicuramente la volontà manifestata dalle Regioni Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna di sviluppare un lavoro comune, sia di tipo analitico-descrittivo, sia di formulazione di orientamenti strategici per il governo delle

<sup>11</sup> Occorre evidenziare che ai tavoli di confronto delle tre Direzioni Regionali per il Commercio e le attività produttive hanno partecipato anche i referenti delle Direzioni della Pianificazione territoriale. Tuttavia, l'assenza di input politico e/o tecnici alla cooperazione interna ha fatto sì che le informazioni prodotte costituissero una utile base di riferimento per l'implementazione degli Osservatori del commercio di ciascuna regione, senza tuttavia concorrere, né tantomeno influenzare, le elaborazioni dei piani territoriali.

Nel PTR del Piemonte, in particolare, il Commercio è considerato come un servizio, e non sono presenti riscontri delle analisi e degli scenari effettuati, pur essendo il progetto gestito dallo stesso dipartimento del Politecnico che ha in carico le ricerche per il PTR. L'assenza di collaborazione scientifica riflette una assenza di dialogo tra i dipartimenti regionali.

grandi polarità interregionali, occorre evidenziare come questo obiettivo sia perfettamente coerente con gli obiettivi del tavolo interregionale. Eppure, anche nel Tavolo Interregionale la difficoltà di dialogo tra settori regionali fanno sì che le polarità commerciali interregionali non siano state prese in considerazione nell'ambito della redazione degli scenari, in particolare dello scenario relativo al *Sistema delle polarità urbane dell'area padano-alpina-adriatica*.

#### **8.4 Il livello intermedio: dalla pianificazione comprensoriale agli Ambiti di Integrazione Territoriale**

Il problema della frammentazione amministrativa interessa il Piemonte fin dagli albori dello stato unitario, quando Torino ne è capitale<sup>12</sup>.

Una reale riflessione a livello regionale emerge negli anni Sessanta del XX secolo, quando l'IRES (Istituto per la Ricerca Economica e Sociale) propone il concetto di "Aree ecologiche", ambiti di aggregazione territoriale di carattere subregionale per riequilibrare la forte polarizzazione intorno alle aree urbane medio-grandi, in particolare a Torino. L'obiettivo è quello di generare un processo di riequilibrio a scala regionale, individuando altri modelli di polarità che possano fare da contrappunto a quelli già in essere.

A questo scopo, l'individuazione degli ambiti sub regionali rispetta i confini comunali e si basa su un'analisi dei flussi di pendolarismo casa-città e sui tempi di percorrenza per raggiungere il luogo di residenza e il luogo di lavoro. Ne emerge «una partizione territoriale in "Aree ecologiche" che, a dispetto della denominazione, si basa principalmente su dati storici e socio-economici» (Maggi et al., 2004:11).

La suddivisione del territorio regionale in "Aree ecologiche" rappresenta la base su cui si attesta l'individuazione di altri ambiti funzionali e territoriali: tra i primi, le Unità Locali di Servizio, poi Unità Socio Sanitarie Locali (USSL), ora Aziende Sanitarie Locali (ASL); in secondo luogo, i Comprensori, che di fatto coincidono con le 15 Aree ecologiche definite dall'IRES nel 1966.

La legge regionale n. 41/1975 introduce il concetto di "comprensorio" a indicare un ambito territoriale di livello subregionale, con funzione di ente amministrativo intermedio tra Regione e Comuni, guidato da organi amministrativi (i "Comitati comprensoriali") composti da consiglieri comunali, provinciali ed esponenti delle Comunità Montane.

Posto a base della programmazione socioeconomica e della pianificazione territoriale della Regione, il comprensorio diventa anche l'ambito di riferimento per la pianificazione intercomunale: la Lr 56/77 prevede infatti che i comuni appartenenti alle Comunità Montane o i comuni contermini riuniti in Consorzio possano adottare piani re-

<sup>12</sup> Per una ricostruzione delle vicende legate alla frammentazione amministrativa in Italia si rimanda a Bortolotti e De Luca (1999).

golatori intercomunali, sostitutivi degli strumenti urbanistici comunali. Il compito della elaborazione dei Piani territoriali, che prevede una formulazione intermedia di "Schema", viene attribuito ai Consigli comprensoriali (costituiti con elezioni di 2° grado, attraverso i Consigli comunali, il 16.12.1976), ai quali la Regione fornisce le indicazioni metodologiche e procedurali, nonché gli apporti tecnici necessari.

In questo quadro, la Regione appare come un sistema sovraordinato di sistemi urbani comprensoriali, nell'ambito dei quali le politiche regionali sono chiamate a perseguire un equilibrio complessivo, favorendo lo sviluppo dei comprensori più deboli e contenendo lo sviluppo di quelli più forti e, in particolare, di quello torinese.

L'estensione territoriale dei Comprensori, basata sulle delimitazioni delle Aree ecologiche (nell'accezione prima richiamata), non tiene conto dei confini amministrativi provinciali e nasce sostanzialmente da una matrice socio-economica, piuttosto che urbanistica. Di conseguenza, il compito primario della pianificazione territoriale comprensoriale è quello di individuare l'organizzazione spaziale più funzionale per la vita del sistema socio-economico, garantendo un equilibrio nella struttura degli insediamenti (residenziali, produttivi e di servizio) e tra questi e le infrastrutture interne ed esterne di interconnessione, nonché ai sistemi ambientali di riferimento<sup>13</sup>.

La fase di elaborazione dei piani comprensoriali ha avuto tempi lunghi, dovuti fondamentalmente alla carenza di fondi (anche da parte della Regione) per la pianificazione e gestione dei comprensori stessi, e si conclude con la Lr 57/85, che restituisce soggettività amministrativa alle Province dopo un lungo dibattito in merito alla legittimità della rappresentanza dei Comuni comprensoriali, non eletti direttamente.

A scapito di questo epilogo, gli ambiti subregionali individuati nelle Aree ecologiche prima, e nei Comprensori poi, rappresentano un'eredità difficile da dimenticare, che non solo continua a improntare la pianificazione territoriale regionale, ma determina anche difficoltà e ritardi nella pianificazione provinciale (Gerundo e Lingua, 2011).

Le elaborazioni dei piani comprensoriali hanno rappresentato sicuramente una prima e importante base conoscitiva per l'elaborazione del Piano territoriale Regionale del 1997, mentre il nuovo Piano territoriale del 2011 torna a proporre una suddivisione del territorio regionale in ambiti subregionali, gli Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT),

<sup>13</sup> Non è un caso, quindi, che oltre alla distribuzione e localizzazione degli insediamenti, l'elaborazione dei Piani comprensoriali sia affiancata alla realizzazione di Piani dei trasporti e della viabilità. Negli stessi anni, la Regione affronta la questione emergente della pianificazione ambientale, ritenendo opportuno introdurre nella pianificazione comprensoriale, oltre agli strumenti di analisi insediativa e delle infrastrutture, anche parametri di analisi ambientale, individuati con il supporto del Servizio geologico regionale, del CNR, dell'Università e di un Ente strumentale nato *ad hoc*, l'Ipla (Istituto Pianta da Legno e Ambiente). Viene inoltre promossa la formazione di un sistema informativo territoriale ambientale (Sita), gestito dal Csi (Consorzio per il Sistema Informativo costituito dalla Regione con l'Università e il Politecnico).

che rappresentano una notevole evoluzione rispetto alle teorizzazioni precedenti, basate essenzialmente sugli spostamenti casa-lavoro.

Sulla base del modello dei Sistemi Locali Territoriali (Dematteis, 2001; Dematteis e Governa, 2005), gli AIT sono individuati non solo attraverso criteri di uniformità e omogeneità dei caratteri territoriali, ma soprattutto come possibili *attori collettivi dello sviluppo territoriale* «in base al relativo auto contenimento di flussi generati da qualche forma abituale (stabile, ricorrente) di circolazione o comunicazione interna. [...] Gli AIT sono quindi costruiti a partire dall'individuazione di spazi di relazioni intersoggettive locali, definiti in base a un relativo auto-contenimento di flussi che sono causa e/o effetto di tali relazioni. In breve si è partiti da una rappresentazione di base fondata sui movimenti abituali dei soggetti dai comuni di residenza a quelli in cui è presente l'offerta di servizi urbani di un certo livello. Questa prima bozza di ripartizioni è poi stata verificata e corretta con il supporto tecnico delle Province, tenendo presenti altre partizioni vigenti. In particolare sono stati sempre rispettati i confini provinciali. Le altre partizioni o criteri usati per questa verifica sono stati: le Comunità montane e collinari, Sistemi locali del lavoro (Sll) 2001 dell'Istat, i distretti industriali dell'Istat, le subaree identificate in alcuni PTC provinciali, le aree di diffusione della stampa periodica locale, gli ambiti di aggregazioni progettuali sovracomunali ricorrenti negli strumenti di programmazione integrata, gli ambiti dei grandi progetti di trasformazione infrastrutturale e urbana e gli "ambiti di paesaggio" del Piano paesaggistico regionale» (Regione Piemonte, 2011a:67).

Dalla aggregazione di questi dati prende forma una trama di unità territoriali di dimensione intermedia tra quella comunale e quella provinciale, basate su ambiti urbani che determinano l'esistenza di polarità<sup>14</sup> la cui caratteristica principale è quella dell'integrazione territoriale, ovvero la presenza di «relazioni di prossimità tra fatti, azioni e progetti che coesistono e interagiscono negli stessi luoghi. Tali relazioni riguardano l'ambiente, il paesaggio, i beni culturali, le risorse primarie, le attività produttive, la circolazione, le centralità, il commercio, il turismo, le identità locali, le dotazioni demografiche, il "capitale" cognitivo locale, quello sociale, quello istituzionale e quant'altro di pertinenza del Ptr» (Regione Piemonte, 2011a:67).

Considerato che si tratta per lo più di interazioni di carattere dinamico, nell'ambito dell'analisi sono emerse relazioni plurime tra comuni di confine appartenenti a differenti AIT, al punto che una prima ipotesi di individuazione degli stessi esulava dai confini comunali, individuando alcune realtà comunali che, per la propria vivacità di interazione, risultavano appartenenti a più AIT, come emerge nel *Quadro di Riferimento Strutturale* (fig. 3) predisposto ai fini conoscitivi. Nell'ambito del processo di definizione del piano, una forte discussione in merito

<sup>14</sup> Gli AIT ricevono il nome del centro urbano più importante, che funziona anche da polo di gravitazione principale, tranne nel caso dell'AIT Montagna Olimpica, dove sono riconosciuti tre centri con lo stesso livello di attrazione.



## Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT)

### nucleo

- polo locale
- sub-polo
- comuni appartenenti ad un solo ambito
- ▨ comuni appartenenti a due ambiti
- confini provinciali

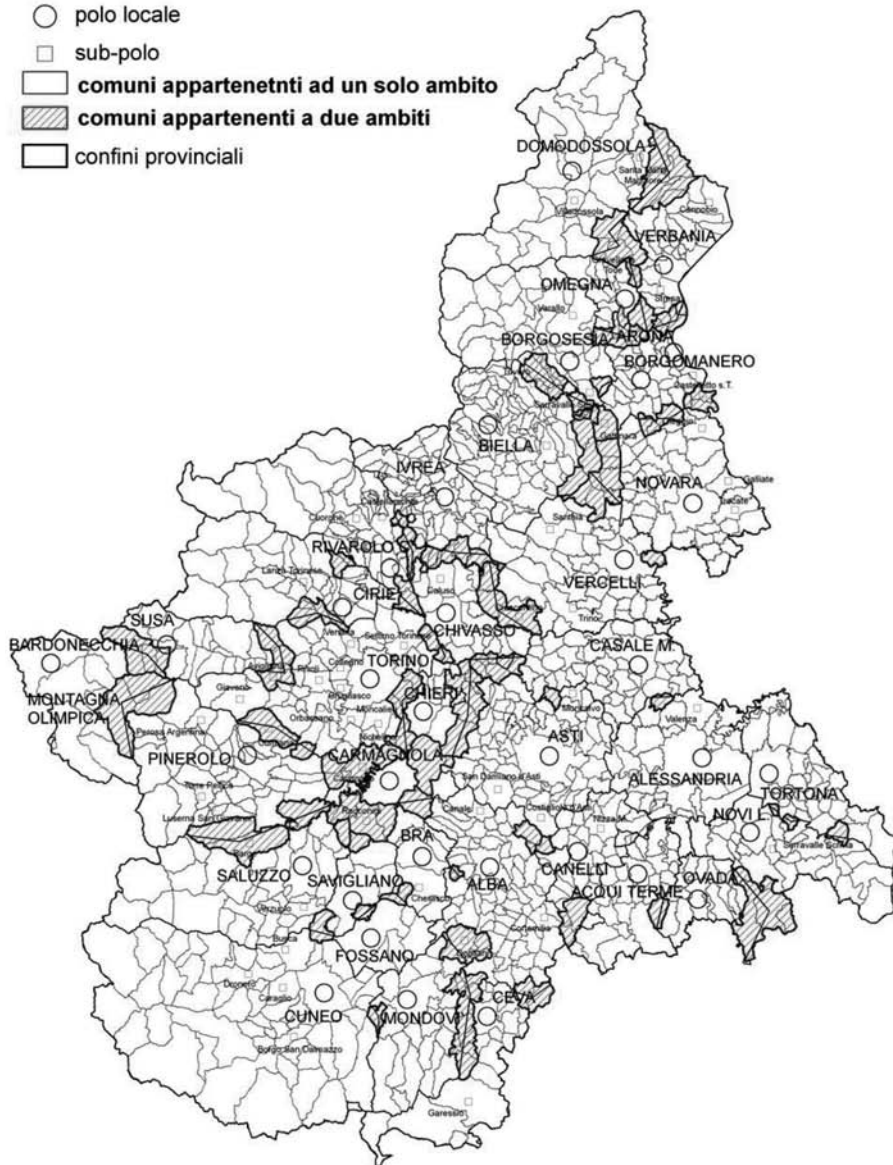


Fig. 3 Partizione originaria del territorio regionale piemontese in Ambiti di Integrazione Territoriale: il retino rigato evidenzia i comuni appartenenti contemporaneamente a due ambiti (Fonte: regione Piemonte, 2007:16)



## SISTEMA POLICENTRICO REGIONALE

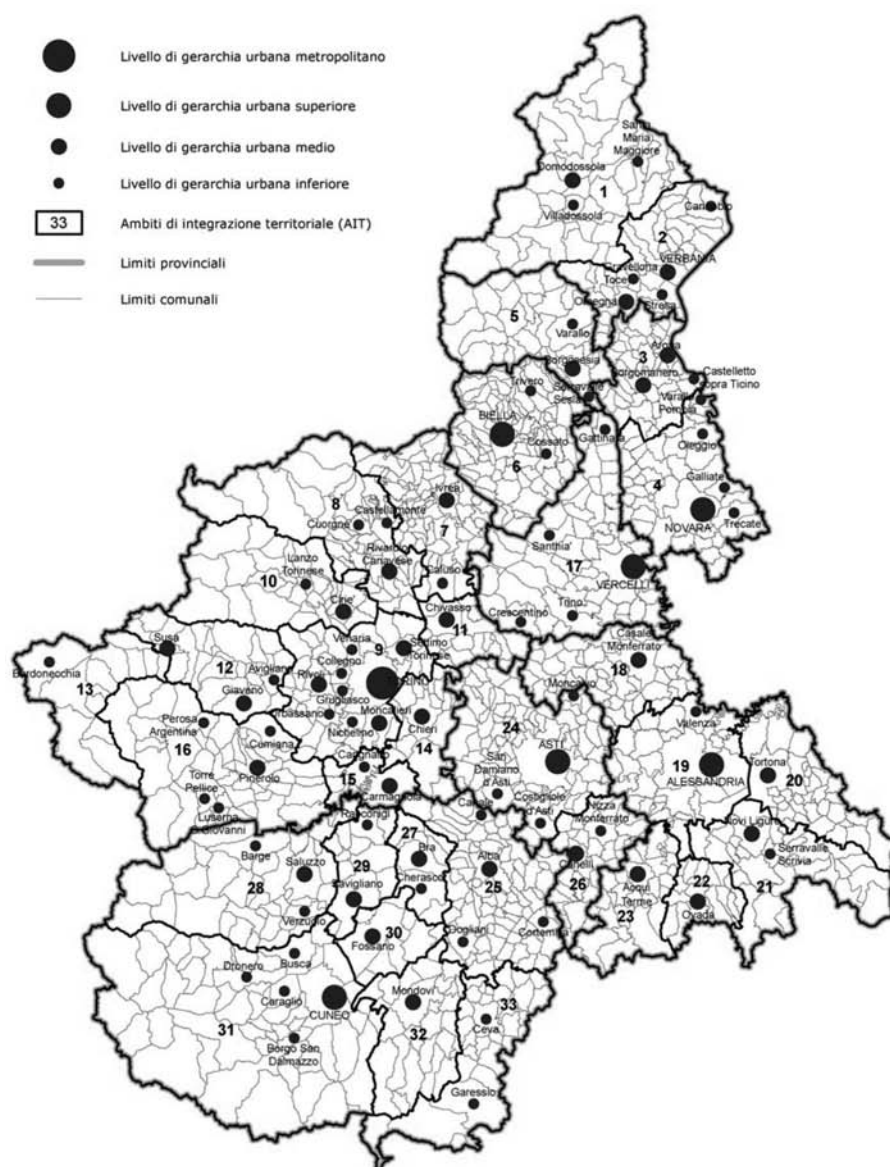


Fig. 4 Versione definitiva degli Ambiti di Integrazione Territoriale nel PTR approvato (Fonte: Regione Piemonte, 2011c:204)

alla natura e alla perimentrazione degli ambiti da parte delle province e degli stessi comuni (nella fase delle osservazioni) ha portato a ridefinirne i perimetri stabilendo l'appartenenza di ciascun comune a un solo ambito (quello prevalente), ritenuta utile a una migliore gestione dello stesso. La versione approvata della carta del sistema policentrico regionale, riportata nella tavola A (fig. 4) presenta una ripartizione degli AIT saldamente ancorata ai confini comunali. In ogni caso, considerata la natura dinamica delle interazioni che stanno alla base dell'integrazione territoriale, il PTR prevede che, in sede di approfondimento al livello della pianificazione provinciale, sia possibile apportare motivate modifiche ai perimetri degli AIT, senza che queste costituiscano variante al PTR.

La diatriba in merito alla perimetrazione degli AIT evidenzia una prima carenza di questo modello: la mancata condivisione degli stessi con gli enti locali, in particolare con i Comuni. Il PTR, infatti, è stato sottoposto a un processo di condivisione con gli enti provinciali, mentre i comuni hanno preso atto dell'appartenenza a tali partizioni territoriali solo a piano adottato, intervenendo dunque principalmente nella fase delle osservazioni.

Un secondo limite di questa suddivisione del territorio regionale in ambiti subregionali riguarda la loro operatività. La partizione in AIT ha lo scopo, *in primis*, di cogliere «quelle connessioni – positive e negative, attuali e potenziali, strutturali e dinamiche – che sfuggirebbero a singole visioni settoriali e che quindi devono essere oggetto di una pianificazione integrata, come è, per sua natura, quella territoriale. Gli AIT sono perciò un dispositivo di supporto alla fasi diagnostiche, valutative e strategiche del Piano, per quanto riguarda le implicazioni delle scelte a livello locale» (Regione Piemonte, 2011a:66).

La funzione analitica si esplicita nella realizzazione, per ciascun AIT, di un ampio studio delle sue caratteristiche, sulla base di più di una settantina di indicatori tesi a rilevare e descrivere: componenti strutturali; sistema insediativo; ruolo regionale e sovra regionale; dinamiche evolutive, progetti, scenari; progettazione integrata; interazioni tra le componenti.

Quanto alla funzione strategica, i 33 AIT sono concepiti come parte dei quattro quadranti in cui è suddiviso il territorio regionale, nonché come nodi della rete funzionale regionale, a sua volta trattata come una rete di reti: «Ciò significa che in ogni AIT si collocano i nodi di varie reti sovralocali, che si legano in qualche modo tra loro e alle caratteristiche locali. In particolare le componenti che corrispondono a dotazioni di risorse “immobili” (ambientali, patrimoniali, demografiche, insediative infrastrutturali, sociali, istituzionali e urbane) svolgono il ruolo di potenziali “ancoraggi” di reti funzionali (filieri produttive, reti di servizi, circuiti turistici, reti di cooperazione, ecc.) che possono connettere gli AIT tra loro e con sistemi urbani e territoriali esterni alla Regione» (Regione Piemonte, 2011a:66).

L'analisi strutturale ha permesso di rilevare eventuali squilibri e criticità, come il sotto-utilizzo di risorse potenziali locali, i consumi

di suolo eccessivi, la perdita di diversità culturale e di biodiversità, il degrado paesaggistico, l'esclusione di territori dall'accesso ai servizi e dai processi di sviluppo e la riduzione della loro autonomia, per poter territorializzare gli indirizzi strategici del PTR a livello locale.

Territorializzazione che non sembra essere stata recepita dagli enti locali, vuoi per la scarsa partecipazione al processo di definizione degli AIT, vuoi per la loro natura analitica e poco propensa al progetto.

Pur nascendo dall'applicazione di un metodo scientifico di alta qualità, a livello operativo non sono considerati utili all'implementazione del piano, perché essendo legati a progetti di carattere sovralocale, dovrebbero avere una configurazione dinamica in base alle diverse geometrie territoriali che nascono dall'adesione di uno stesso ente a progetti cooperativi differenziati. Inoltre, alla forte connotazione analitica degli AIT non corrisponde una uguale declinazione operativa delle strategie di piano, così come non pare evidente una connessione con il Programma Regionale di Sviluppo che prefiguri, ad esempio, meccanismi di incentivazione finanziaria o di allocazione di fondi legati al perimetro dell'AIT.

### **8.5 Spazi cooperativi di area vasta: una sfida per la pianificazione regionale**

Il nuovo Piano territoriale del Piemonte rappresenta uno degli strumenti che, portandosi dietro l'eredità mai dimenticata dei comprensori, si occupa in modo più forte del tema della cooperazione territoriale, assumendola come obiettivo di tutto il processo.

Le vicende legate alla approvazione del PTR e alla definizione – ancora aperta – del PPR e della nuova legge urbanistica regionale permettono di evidenziare alcune questioni irrisolte della pianificazione regionale cooperativa, sia a livello orizzontale che verticale:

- da un lato, il riconoscimento di una dimensione di intervento interregionale in cui, in un'ottica di macro-area, riconoscere l'interdipendenza e l'interazione tra progetti operativi di carattere regionale e interregionale, che possono rappresentare la base per la formulazione di strategie di sviluppo e valorizzazione territoriale nell'ambito del Tavolo Interregionale;
- dall'altro lato, la definizione di ambiti di cooperazione subregionali, intesi come livelli intermedi di pianificazione tra Regione e Comuni, qui trattata principalmente in termini di individuazione e perimetrazione di ambiti di carattere sovra comunale al di fuori delle pianificazione provinciale.

A livello sovra regionale, l'adesione al Tavolo Interregionale non ha ancora portato alla definizione di veri e propri progetti di carattere interregionale riconosciuti come un prodotto del Tavolo stesso, mentre sono presenti esperienze diverse (dal progetto Malpensa al Progetto Strategico Speciale "Valle del Fiume Po" al progetto relativo ai poli

commerciali interregionali) che non trovano un reale coordinamento, anche a causa della mancanza di dialogo interno all'organo regionale. La stessa difficoltà di dialogo si evidenzia nel Tavolo politico, non solo per le differenze di colore, ma soprattutto per la difficoltà di vedere al di là del proprio confine regionale in un'ottica di macro-area.

Le modifiche istituzionali in atto, inoltre, non sembrano mettere in discussione i perimetri regionali, mentre aprono diverse prospettive sul fronte della individuazione di ambiti di cooperazione di carattere subregionale. In riferimento a questo tema, il Piemonte vanta una lunga tradizione e nomi autorevoli, che dalle "Aree ecologiche" ai Comprensori alla formulazione degli "Ambiti di Integrazione Territoriale" hanno tentato di definire partizioni territoriali idonee a rappresentare la complessità territoriale e le geometrie variabili che essa assume in ragione dell'attivazione di modalità di cooperazione di progetto piuttosto che di scopo. Se la pianificazione comprensoriale avrebbe potuto portare alla individuazione di strategie adatte a valorizzare tali ambiti territoriali, la veloce archiviazione di quella stagione e le difficoltà della pianificazione provinciale hanno lasciato in sospeso la questione, relegando la partizione del territorio regionale in ambiti subregionali a mero esercizio tecnico. Esercizio che è rimasto in sospeso nel PTR 1997, ma cui il nuovo PTR si propone di dare risposte esplicite, attraverso una presa di coscienza della necessità della copianificazione come nuovo strumento di *governance* e una reale definizione di strategie subregionali pertinenti.

Il piano attribuisce alla definizione degli Ambiti di Integrazione Territoriale il superamento di un approccio alla pianificazione territoriale di tipo conformativo-urbanistico – nell'ottica di fornire "garanzie pubbliche" di fondo (tutele ambientali, standard, strumenti di controllo ecc.) – a favore di approcci improntati alla *governance* multilivello, attraverso l'attivazione di un processo di interpretazione-progettazione-decisione da attuarsi a livello dei singoli sistemi territoriali, che nasca dalla loro specificità, dalle loro tradizioni e dai valori espressi dalle collettività locali. L'ambizione è quella di una sorta di degerarchizzazione del piano, che attribuisca ai sistemi locali territoriali il ruolo di interlocutori diretti all'interno di un meccanismo di co-pianificazione. In particolare, il documento preliminare (Regione Piemonte, 2005) prefigurava che ciò potesse avvenire attraverso un "contratto istituzionale" (patto, accordo, intesa) tra enti territoriali che sancisse la volontaria appartenenza di ogni sistema locale a una più vasta rete regionale di interazioni strategiche e a un più ampio progetto di cooperazione territoriale (il contrario quindi della burocratizzazione e della tecnicizzazione), rovesciando la stessa procedura di approvazione del piano regionale: sarebbe stato cioè il livello più basso – il sistema locale territoriale – ad approvare preliminarmente il proprio piano, e non viceversa. Contratto istituzionale che non è mai stato sottoscritto: al contrario, l'appartenenza a un ambito subregionale piuttosto che all'altro non è stata condivisa con gli enti locali, determinando quindi non poche polemiche.

Anche l'operatività degli AIT sembra latitare: un processo di *governance* cooperativa come quello prefigurato, può avere seguito garantendo ai singoli comuni vantaggi materiali e immateriali nel riconoscersi all'interno di un determinato sistema locale, come vantaggi di tipo fiscale (condivisione alla scala AIT dell'imposta sulla proprietà immobiliare e degli oneri di urbanizzazione, trasferimenti pro-quota di gettito fiscale ai comuni confinanti che subiscono i maggiori effetti *transborder*) e vantaggi di premialità (attribuzione preferenziale di risorse nell'ambito dei programmi di sviluppo regionale): prerogative che sono enunciate nel documento programmatico "Per un nuovo Piano Territoriale Regionale" (Regione Piemonte, 2005) ma non trovano riscontro nella stesura finale del piano presentata per l'adozione nel 2009 e approvata definitivamente nel 2011.

In sintesi, ad oggi non sono presenti strumenti per l'attuazione di una concreta cooperazione territoriale al di fuori della possibilità di redazione di piani coordinati o intercomunali, ma senza il supporto di meccanismi di premialità e incentivazione basati sulla perimetrazione degli AIT. Di fatto, queste partizioni territoriali finiscono col configurarsi come una base analitica molto interessante nella definizione della complessità delle reti e dei flussi interni a ciascun subsistema, nonché nei loro collegamenti (rete di reti), cui tuttavia non corrisponde una reale efficacia ai fini di garantire l'operatività del piano territoriale regionale. Inoltre, non sono presenti riferimenti operativi a tali ambiti né nel documento unitario di programmazione – DUP (Regione Piemonte, 2008a), antecedente l'approvazione del piano<sup>15</sup>, né nei Programmi territoriali integrati – PTI (Regione Piemonte, 2008b)<sup>16</sup>.

Se, da un lato, è possibile prefigurare un aggiornamento di tali strumenti che comprenda anche aggregazioni cooperative sulla base degli AIT tra i proponenti dei progetti, dall'altro lato la suddivisione del territorio regionale in Ambiti di Integrazione Territoriale può rappresentare un'utile base conoscitiva nell'ambito dei recenti cambiamenti istituzionali prefigurati dal Governo.

<sup>15</sup> Il DUP è stato approvato il 21/7/2008, prima dell'adozione del PTR (16/12/2008).

<sup>16</sup> I programmi integrati territoriali possono essere redatti da Comuni associati, Comunità Montane e Comunità Collinari, ovvero aggregazioni di comuni che rappresentano il partenariato istituito a livello territoriale (Cfr. Regione Piemonte, 2008b).





### 9.1 *Il piano territoriale regionale come processo cooperativo*

L'evoluzione del concetto di cooperazione nel sistema della pianificazione regionale italiana, letta attraverso i cambiamenti delle modalità di interazione tra i soggetti che intervengono nel processo di pianificazione, è una delle più interessanti innovazioni che si possono osservare nelle pratiche regionali dell'ultimo decennio.

Oggi, in tempo di riorganizzazione degli assetti istituzionali, a seguito anche della crisi finanziaria nazionale, l'ambito di azione cooperativa regionale si sta allargando, fino ad includere anche la cosiddetta area vasta, tradizionalmente riservata al livello della pianificazione provinciale.

Si configurano dunque due robusti livelli di intervento della Regione, chiamata, da un lato, a formulare indirizzi di pianificazione regionale, che si esprimono in diverse nature e forme del piano regionale; dall'altro, a fornire orientamenti per la formazione di aree di pianificazione sovralocale, che possono andare da semplici criteri di cooperazione alla individuazione geografica di ambiti territoriali considerati necessari per attivare processi di cooperazione, o aree "chiave" per attivare politiche di sviluppo e di programmazione territoriale.

Oltre a questi livelli di intervento, tuttavia, se ne aggiunge un altro, che presenta potenzialità notevoli, sia in riferimento al quadro della pianificazione regionale italiana, sia a quello della competitività europea: la pianificazione cooperativa di livello orizzontale tra Regioni, sul tipo di quella attivata nell'ambito del Tavolo Interregionale della Macro-area Padano-Alpino-Marittima o similari sperimentazioni interregionali di carattere operativo.

La domanda di fondo di questo lavoro riguardava, infatti, le possibili modalità di adeguamento del piano regionale attuale, nelle sue configurazioni e declinazioni regionali (che possono essere sinteticamente racchiuse nello slogan: "diverse regioni, diversi modelli di governance") alle esigenze della cooperazione territoriale interregionale, regionale e sub regionale: o meglio, come si può configurare in termini cooperativi un piano territoriale regionale? E quale propulsione può dare allo sviluppo di pratiche cooperative di area vasta all'interno del territorio regionale, così come nel più ampio sistema della macro-area di riferimento?

Cooperazione	Orizzontale	Verticale
<b>Interregionale</b>	Tavolo Interregionale di macro-area, da cui si esplicita un piano territoriale coordinato di macroarea	Progetti operativi di cooperazione interregionale su aree strategiche (individuate dal piano di macro-area)
<b>Regionale</b>	Piani territoriali regionali integrati con: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Programmi regionali di sviluppo e/o documenti di programmazione (spesso è cooperazione retorica, deve diventare effettiva)</li> <li>– QSR 2014-2020 (il PTR deve fornire la base territoriale per un QSR <i>place based</i>)</li> </ul>	Il Piano Territoriale Regionale come patto interistituzionale e quadro di riferimento territoriale per l'individuazione di aree di cooperazione sovralocale (localizzazione effettiva o definizione di orientamenti per la localizzazione)

Tab. 1 Il piano regionale cooperativo: livelli e conformazioni

L'analisi delle modalità di interazione presenti nei sistemi normativi regionali, nonché nelle pratiche in atto, e la loro trasposizione nei piani territoriali regionali, ha permesso di identificare temi e modi utili a delineare un piano regionale di natura cooperativa, capace di svolgere un ruolo di regia nell'ambito di processi cooperativi tesi, da un lato, alla formazione di un piano territoriale integrato con i piani della macroarea di riferimento e, dall'altro, all'individuazione, nell'ambito del piano territoriale regionale, di modalità, indirizzi e orientamenti per la formazione di ambiti di cooperazione di area vasta che contribuiscano alla sua implementazione.

In particolare, sono stati individuate e messe a sistema due dicotomie, riferite rispettivamente alla natura dei rapporti (cooperazione orizzontale vs cooperazione verticale) e al livello territoriale in cui si esplicita l'interazione (interregionale vs regionale). In una situazione ottimale, il piano cooperativo si esplicita in quattro forme di cooperazione:

- un primo livello, relativo ad un *aggregato territoriale volontario* di tipo macro-regionale capace di produrre forme di pianificazione territoriale regionale coordinata, se non un vero e proprio piano interregionale, basato su una *vision* condivisa fra i diversi soggetti istituzionali regionali;
- un secondo *livello interregionale*, dove la realizzazione di azioni e interventi tesi al raggiungimento di una *vision* condivisa si esplicita sul territorio attraverso rapporti di *governance* verticale con gli enti locali, tesi alla realizzazione di Progetti operativi di cooperazione interregionale su aree strategiche (individuate dal piano di macro-area), caratterizzate dalla presenza di risorse comuni ambientali e paesaggistiche o da progetti di grandi infrastrutture (dai corridoi comunitari alle polarità commerciali interregionali);
- un terzo livello relativo alla più classica pianificazione regionale, dove è oramai assodata la necessità di una integrazione delle previsioni strategiche dei Piani territoriali regionali con gli opportuni mezzi finanziari messi a disposizione nei programmi regionali di

sviluppo e/o nei documenti di programmazione, perché attualmente il coordinamento tra questi strumenti è una retorica priva di riscontri effettivi, e con il Quadro Strategico Regionale (es. il QSR 2014-2020), cui il PTR deve fornire la base territoriale per un approccio *place based*;

- infine, un quarto livello che possa attuare modalità di cooperazione per i *livelli sotto-ordinati*, non solo nella fase dell'applicazione e gestione dello strumento di pianificazione regionale, ma anche attraverso la definizione di un quadro di riferimento territoriale per l'individuazione di aree di cooperazione sovralocale (localizzazione effettiva o definizione di orientamenti per la localizzazione).

In ogni caso, l'esito di tali processi di cooperazione è un Piano Territoriale Regionale – nella sua accezione ampia di documento unico dove trovano collocazione indirizzi, orientamenti, strategie e politiche, comprese quelle paesaggistiche e ambientali, da attivare in un definito periodo di tempo nello spazio – che si configura come patto interistituzionale tra i diversi soggetti che intervengono nella realizzazione del piano e, successivamente, nella sua implementazione.

Fermo restando che la compresenza di queste quattro forme di cooperazione rappresenta l'*optimum* cui tendere, il quadro delle pratiche correnti delinea una situazione regionale ancora molto lontana da questo scenario. Nel panorama attuale si evidenziano, infatti, alcune questioni comuni ed emergenti nelle esperienze di pianificazione regionale in corso: da un lato, il tema del rapporto con la pianificazione sotto-ordinata e settoriale, che richiede una riflessione sulla natura del piano territoriale regionale e invoca la necessità di una dimensione strategica e di indirizzo/orientamento, finalizzata sia a fornire la direzione verso cui far convergere le previsioni di livello sovralocale e dei piani comunali, sia a rappresentare l'elemento attorno al quale coordinare la normativa esistente e di settore.

Dall'altro lato, la visione strategica veicolata dal PTR richiede necessariamente uno sforzo di integrazione tra politiche di area vasta, anche a livello finanziario. Il PTR infatti soffre della difficoltà di incidere su alcuni settori piuttosto che su altri. Difficoltà legata sia alla necessità di una effettiva rispondenza tra le politiche del PTR e le previsioni dei programmi regionali di sviluppo e/o dei documenti di programmazione, sia alla volontà politica di attivare determinate forme di cooperazione di livello interregionale, ancorate a scenari lungimiranti e ambiziosi, spesso ancora lontani dagli interessi politici prevalenti, che in genere richiedono un tempo di ritorno molto corto, che confligge con quello della pianificazione territoriale.

La risposta possibile, relativa alla gestione di questioni di area vasta improntate all'interazione e alla cooperazione, implica necessariamente una riflessione sulla natura del PTR (da piano conformativo a performativo), e sulla forma piano che ne deriva, oltre alla necessità di interpretare le dinamiche regionali a tutti i livelli (non solo sub-regionale e regionale, ma anche a scala macro-regionale).

Il PTR di ultima generazione delinea un quadro strategico piuttosto che strutturale, attorno al quale costruire una *vision* condivisa delle dinamiche di sviluppo regionali.

Le previsioni strutturali riguardano per lo più la pianificazione di settore e le questioni paesistico-ambientali, soprattutto nei casi in cui il piano regionale assume anche valenza di piano paesaggistico.

Questa natura strategica, prettamente performativa, determina una forma-piano molto diversa rispetto al piano conformativo tradizionale, con schemi e tavole di scenario che inseriscono la regione in contesti di analisi macro-regionali ed anche europee e definiscono in modo schematico e accattivante obiettivi, orientamenti e indirizzi di sviluppo, piuttosto che regole e vincoli. Le stesse procedure di formazione dei piani richiedono complessi processi di condivisione degli scenari che coinvolgano gli interessi sovra regionali, regionali e locali.

Considerare il piano territoriale come opportunità cooperativa, come arena per il trattamento di alcuni problemi (socio-economici, territoriali, ecc.) e, in generale, per la risoluzione di problemi di governo del territorio, apre dunque una serie di questioni legate alla natura del processo cooperativo, agli interessi coinvolti e agli esiti della cooperazione.

Vediamoli.

## **9.2 Chi coopera? Gli interessi a scala regionale**

Per definire le caratteristiche di un piano regionale di natura cooperativa occorre interrogarsi innanzitutto sui soggetti implicati: in primis, quello della pubblica amministrazione, in questo caso la Regione, che assume il ruolo di proponente e coordinatore del processo di pianificazione territoriale e, di conseguenza, delle istanze di interazione, concertazione e cooperazione ad esso connesse. In secondo luogo, l'ente che ha in carico il processo è chiamato a individuare tutti i possibili portatori di interessi: se pare scontata l'attivazione di rapporti di *governance* verticale con gli enti sotto-ordinati (province, comuni, enti funzionali e agenzie settoriali), oggi occorre includere nel processo anche i principali *stakeholders*. La scala regionale rende arduo il compito, e implica un approfondimento di quelli che sono solitamente indicati come limiti nell'attivazione di processi di governo del territorio di carattere inclusivo.

### ***Il ruolo della Pubblica Amministrazione***

Oggi sembra ormai assodata l'incapacità della pubblica amministrazione di rappresentare una visione aggregata e aprioristica dell'interesse pubblico e di farla valere nei confronti di tutta la comunità.

Il suo ruolo è dunque orientato a costruire le scelte attraverso la costruzione di processi inclusivi in cui essa si fa partner fra altri partner (Bobbio, 2004:10). In questo senso fa suoi atteggiamenti di tipo manageriale e imprenditoriale tipici del mondo privato (Lingua, 2007). Tut-

tavia non si è ancora evoluta rispetto alla forma organizzativa classica per settori, così come è richiesto invece dalla pianificazione strategica (Archibugi, 2005).

In ambito urbanistico la formalizzazione di una decisione condivisa attraverso un contratto è stata oggetto di numerose critiche<sup>1</sup>. Ciò è in parte influenzato dalla cultura dell'azione pubblica sedimentata nel fare urbanistico italiano, che vuole le amministrazioni sostanzialmente neutrali rispetto al mercato e al privato, in quanto garanti dell'interesse pubblico. La crescente frammentazione dell'interesse pubblico, insieme al complessificarsi delle questioni che interessano la città, fanno emergere con evidenza l'inadeguatezza di questa funzione nell'esplicitazione di operazioni che richiedono un'esposizione in prima persona, soprattutto attraverso la scelta tra opzioni differenti. O meglio richiedono un diverso atteggiamento culturale e di gestione degli interessi comuni, dove il pubblico e il privato non sono due fini in sé contrapposti, «ma due modi a disposizione di conseguire, caso per caso, circostanza per circostanza, gli obiettivi e i risultati che si sono espressi e programmati» (Archibugi, 2005:3).

Di conseguenza diventa inevitabile coinvolgere i principali portatori di interesse. La pubblica amministrazione, in quanto depositaria dell'obbligo di pianificare, deve svolgere il ruolo non tanto di comando e controllo ma di catalizzatrice degli interessi intorno al tema del governo del territorio e di promotrice dei contratti-accordi.

Ma anche i privati possono proporre una revisione degli accordi. D'altronde, le varianti non sono nate spesso dall'esigenza di modificare il progetto originario sulla base di nuovi interessi emersi in seguito? E spesso da parte di privati o *stakeholder* forti?

Nella pianificazione di nuova generazione, la pubblica amministrazione assume il ruolo di attivatore di processi cooperativi, catalizzatore di processi inclusivi (Osborne e Gaebler, 1992, cit. in Bobbio 2004:10). Ruolo che è molto sentito al livello comunale che, per antonomasia, è quello che tocca maggiormente gli interessi privati. Tuttavia, il livello sovralocale, e la stessa amministrazione regionale, non può esimersi oggi da un confronto con i principali *stakeholders*.

### *Quali stakeholders far sedere al tavolo?*

«Chi partecipa al tavolo?» è la domanda che si pone da sempre chiunque voglia occuparsi di processi decisionali di tipo inclusivo. Esistono ormai tecniche consolidate e manuali per individuare i partecipanti a un tavolo (Bobbio, 2004), dai quali risulta più semplice indivi-

<sup>1</sup> Si pensi, ad esempio, al caso dei nei programmi di riqualificazione urbana, dove la necessità di considerare in modo integrato le risorse e gli attori partecipanti ai processi di riqualificazione attraverso il coinvolgimento dei privati e la possibilità di procedure accelerate di variante sembrano sconvolgere le pratiche urbanistiche tradizionali e, addirittura, sono viste come sovversive rispetto ai meccanismi tradizionali (Lingua, 2007).

duare gli *stakeholders* in riferimento ad una scala territoriale minima, piuttosto che ad ambiti territoriali estesi (Bobbio, 2004:45). Generalmente si fa riferimento ad ambiti ristretti come una frazione, un quartiere, un piccolo paese, mentre risulta difficile coinvolgere i cittadini non organizzati in riferimento a contesti territoriali più ampi.

Di conseguenza, se il processo deve essere necessariamente di tipo multiattoriale, quali interessi coinvolgere in un tavolo di “pianificazione regionale cooperativa”?

La tendenza, negli ultimi anni, è stata quella di coinvolgere non solo i soggetti istituzionali, ma anche i principali portatori di interesse, soprattutto di tipo economico (Mesolella, 2006a).

A livello regionale non è facile formare un tavolo pertinente con le tematiche di governo del territorio, perché ci sono interessi spesso molto forti e anche molto strutturati e contrapposti e, al tempo stesso, faticano ad emergere gli interessi deboli e poco strutturati, presi in considerazione soprattutto dalla pianificazione regionale di stampo territorialista (Mesolella, 2006b). Ne deriva dunque il sospetto di un tavolo “per pochi” i cui risultati sono accordi collusivi o distributivi. Una tra le principali critiche alla definizione di politiche pubbliche a mezzo di contratti consiste, infatti, nel pericolo di una deriva opportunistica della decisione condivisa, che permetterebbe ai partecipanti al tavolo di dividersi i vantaggi della cooperazione per soddisfare i propri interessi a scapito dell’interesse collettivo. Per evitare queste derive e favorire i processi di integrazione, Bobbio (2006:72-73) indica tre fattori fondamentali:

1. l’esistenza di una leadership forte che sappia rinunciare a ottenere specifici vantaggi e, al tempo stesso, presenti al tavolo mete comuni condivisibili;
2. l’eterogeneità delle parti coinvolte, che dovrebbe rendere più difficili atteggiamenti collusivi;
3. la presenza, al tavolo negoziale, di attori appartenenti a livelli di governo superiore che hanno una visione più ampia della questione e riescono a inserirla in un quadro di coerenza maggiore.

Se questi principi sono più che validi per la pianificazione comunale, a livello regionale portano necessariamente ad interrogarsi sulla natura dei rapporti, dei soggetti, del leader.

Partendo dall’ultimo punto, il livello superiore è rappresentato dallo Stato, dall’Unione Europea, nonché da enti e organismi di rappresentanza (dal Comitato delle Regioni all’Autorità di bacino del fiume PO): come possono sedere al tavolo? Che ruolo possono assumere? Considerata la piena autonomia regionale, il ruolo dello Stato si esplicita per lo più su determinati temi (come il paesaggio, attraverso il Ministero dei Beni Ambientali e Culturali) e in capo alla possibilità di attivare determinati finanziamenti su progetti specifici. Ne deriva un tavolo multidimensionale che si esplicita per lo più in relazione alla definizione di progetti operativi, di carattere regionale, interregionale, transfrontaliero.

Quanto alla questione dell’eterogeneità, se già è difficoltoso coinvolgere soggetti deboli e poco rappresentati a livello locale, a quello



regionale il problema si amplifica. A questa scala non sembra possibile coinvolgere l'universo della popolazione, per cui il piano, per la sua natura strategica, dovrebbe poter individuare e interagire con gli attori più rilevanti rispetto alle tematiche in essere. Si generano processi non solo selettivi, ma a volte più inclusivi, proprio in base alla *vision* di riferimento.

Infine, la scala regionale necessita di tecniche particolari ed adeguate al coinvolgimento di interessi diversi (in Toscana, per l'implementazione paesaggistica del piano territoriale regionale, si è fatto un uso estensivo del *Town Meeting*; in Puglia, per il piano paesaggistico, si è scelto di attivare tecniche differenziate in relazione al tema e all'ambito locale coinvolto, oppure ricorrendo a tecniche sperimentali di ascolto via internet<sup>2</sup>). In tutti i casi, occorre che il processo sia gestito da un leader forte. Anche in questo caso, il passaggio dal Sindaco o assessore comunale o dirigente dell'Area Tecnica al corrispondente di livello regionale non è scontato.

### *Chi gestisce il processo cooperativo*

La pianificazione cooperativa si caratterizza necessariamente come un processo di tipo inclusivo e multiattoriale, che pertanto richiede competenze «di tipo comunicativo, relazionale, di costruzione delle reti, organizzativo-gestionale, di immagine, strategico, visionarie» (Capogna S., cit. in Bobbio 2004:11).

Il successo delle pratiche di pianificazione cooperativa è legato generalmente a due fattori: la presenza di un leader politico che sostenga il processo e di una professionalità tecnica capace di portarlo avanti.

Nel Tavolo Interregionale emergono con evidenza sia il ruolo di regia svolto da alcuni dirigenti (Piemonte, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto), che si sono fatti carico di trainare il Tavolo, sia l'assenza di un leader politico che desse gambe al tavolo, concentrando su di esso un consenso e una forza persuasiva tali da proiettare il Tavolo nel sistema della coesione europea.

Anche all'interno della dimensione regionale, occorre individuare una figura capace di guidare un processo di cooperazione che è generalmente svolto su base volontaria.

La Regione Toscana, nella Lr 1/05, prevede la figura del Garante della Comunicazione: a livello regionale tale ruolo non può essere improvvisato, occorre un esperto che, se non si pone come un vero e proprio animatore del processo cooperativo, sia comunque utile a espletarne le funzioni di coordinamento.

Anche nell'ambito della modifica del Titolo V è prevista una figura specifica, il Manager pubblico: questa figura apre la più ampia questione delle professionalità utili a gestire il piano regionale cooperativo. Se, da un lato, proliferano le scuole per i facilitatori (Bobbio, 2000 e 2004), a

<sup>2</sup> Cfr. [http://paesaggio.regione.puglia.it/osservatorio/main\\_login\\_page.php?info](http://paesaggio.regione.puglia.it/osservatorio/main_login_page.php?info)

livello regionale diventa fondamentale essere in grado di scrivere un'agenda pubblica.

### ***Quale cultura della cooperazione?***

«Il tema relativo alla cooperazione tra enti locali è tema importante perché espressione di una cultura nella quale prevale lo spirito alla comunione di strategie ed obiettivi, alla costruzione di strumenti condivisi, cosa che nel nostro paese non è molto diffusa: tende a prevalere, infatti, un atteggiamento di scarsa collaborazione (se non di diffidenza) tra soggetti istituzionali su temi legati al governo delle trasformazioni territoriali e alla costruzione, ad esempio, di piani di area vasta, mentre sono più evidenti forme di collaborazione alla scala locale volte alla gestione di servizi in comune o alla soluzione di problemi quali, ad esempio, lo smaltimento dei rifiuti e la costruzione di sistemi di incenerimento» (Fregolent, 2006). L'assenza di una cultura della cooperazione è certamente una delle ragioni del fallimento delle passate esperienze italiane nella cooperazione istituzionale.

La cultura locale, e in particolare quella politica, rappresenta l'elemento fondamentale per attivare un processo di pianificazione regionale di natura cooperativa, nonché per determinarne il successo o meno: l'esperienza del Piano di indirizzo Territoriale della Toscana è emblematica in questo senso.

Resta aperta la questione di cosa si intenda per "cultura della cooperazione" e di quale sia la sfera ottimale in cui possa svilupparsi: quella politica, quella tecnica, quella "dal basso" della cittadinanza.

La scala regionale amplifica alcune delle questioni classiche della costruzione di processi decisionali inclusivi, aprendo una serie di questioni problematiche su più fronti: da un lato, si tratta di individuare gli interessi pertinenti con il livello di pianificazione; dall'altro, occorre avere gli strumenti e le competenze per gestire il processo cooperativo; in linea generale, pare utile interrogarsi non solo sul grado di maturazione della "cultura della cooperazione" in Italia, ma anche sulla natura del concetto di "regione" e sulle implicazioni che ne derivano quando si attivano processi cooperativi per il governo del territorio.

### ***9.3 L'ambito territoriale di riferimento***

In questo lavoro è stato esplicitamente assunto come riferimento quello della Regione istituzionale e dei suoi strumenti di governo del territorio, così come questi hanno preso corpo nell'esperienza italiana. Resta tuttavia da esplorare un concetto più ampio di cooperazione nella pianificazione regionale, intendendo con il termine "regione" contesti diversi da quelli istituzionali: una macro-area o macro-regione o una bio-regione, piuttosto che ambiti sub regionali di cooperazione, l'area vasta, o altre realtà estese come la "city region" milanese.

Nell'intraprendere un processo di pianificazione regionale di tipo co-

operativo occorre aver chiaro l'ambito territoriale di riferimento, da cui derivano differenti oggetti della cooperazione: un piano strategico a livello interregionale, il piano territoriale a livello regionale, la formazione di piani di area vasta relativi a ambiti sub regionali di livello intermedio.

### *Il ruolo della regione per un approccio place-based*

Interrogarsi sul concetto di "regione" significa interrogarsi sul livello più adeguato e più capace per "accomodare" interessi territoriali diversi, con gli attori portatori di interessi diversificati e, sovente, anche divergenti. Nella immagine più recente questo livello è stato da alcuni indicato in quello della Regione, essendo questo «il luogo istituzionale abbastanza vicino al territorio per riuscire a coglierne le suggestioni e le proposte, e abbastanza lontano per non appiattirsi su ogni singola, specifica increspatura della domanda di territorio e quindi capace di concorrere allo sviluppo locale, ma con un'opportuna mediazione» (Barca, 2006:104).

Il dibattito è, tuttavia, ancora aperto e le pratiche, cui fare riferimento per discernere alcune utili indicazioni sulle quali misurare una possibile proposta operativa, non numerose. Mentre diffusa è la convinzione che nell'assetto giuridico e normativo italiano, almeno fino alle recenti modifiche costituzionali del 2001, la Regione e lo stesso spazio regionale fossero considerati come soggetti politici deboli, sia nei confronti del governo centrale, sia nei confronti di quelli locali. Oggi le Regioni rappresentano uno spazio che ha il respiro e l'autorevolezza di legiferare autonomamente, seppur in cornici normative europee e nazionali, e di interconnettere le politiche spaziali con le politiche della programmazione dello sviluppo.

Tuttavia, la connessione tra politiche di governo del territorio regionale e programmi di sviluppo non è ancora così scontata: i casi evidenziano scostamenti e assenza di dialogo tra settori diversi all'interno della stessa amministrazione regionale.

Inoltre, a livello interregionale, pur avendo maturato diverse esperienze cooperative di progetto nell'ambito di progetti europei, transregionali e transfrontalieri, risulta ancora difficile attivare processi cooperativi di scopo, in particolar modo per il governo del territorio. Lo dimostrano le vicende del Tavolo Interregionale della macro-area del nord, ma sarebbe utile confrontarle con altre esperienze simili in Europa.

### *L'individuazione di ambiti di cooperazione sub regionale*

Le modifiche istituzionali in atto, inoltre, non sembrano mettere in discussione i perimetri regionali, mentre aprono diverse prospettive sul fronte della individuazione di ambiti di cooperazione di carattere subregionale. Le vicende legate al Piano Territoriale Regionale del Piemonte permettono di evidenziare alcune questioni irrisolte della pianificazione regionale cooperativa, in primis in merito alla facoltà, da parte delle regioni, di definire ambiti di cooperazione subregionali,

intesi come livelli intermedi di pianificazione tra Regione e Comuni. In Piemonte tale questione è trattata principalmente nei termini dell'individuazione e perimetrazione di ambiti di carattere sovra comunale al di fuori della pianificazione provinciale, ma la mancata inclusione degli enti locali nel processo di definizione degli ambiti ne determina una scarsa operatività nella fase di implementazione del piano.

Il piano regionale cooperativo può dare modelli e misure per la cooperazione ai piani sotto-ordinati?

Su questo fronte, due sono le possibili vie da intraprendere nell'ambito della formazione del piano territoriale regionale:

- la definizione di ambiti di cooperazione sovra locali e sub-regionali, in modo concertato con gli enti interessati;
- la formulazione di indirizzi e prescrizioni tese a favorire la formazione di aggregazioni sovracomunali, lasciando ai comuni la facoltà di aggregarsi.

In ogni caso, non esiste cooperazione intercomunale se non vengono dedicati strumenti finanziari *ad hoc*, anche su base concorsuale, come l'istituto della *Regionale* in Germania (cfr. par. 2.4).

### *Le dimensioni effettive dello spazio regionale*

Nell'ambito della costruzione della *vision* condivisa per la macro-area del nord Italia, una delle questioni che ancora non sono risolte è quella del nome: il termine "Adria-Po Valley", nato per associazione con la più famosa "Silicon Valley" a indicare un sistema socio-economico ad alta innovazione che comprendesse tutte le regioni del bacino del Po e il Friuli Venezia Giulia (di qui l'addizione del termine "Adria" alla "Po Valley", successivamente sostituito con quello di "Macro-regione Padano-Alpina", cui si è aggiunto il termine "Marittima" a comprendere anche la regione Liguria).

Questi cambiamenti del nome, pur derivati dalla necessità di ampliare il partenariato e di attivare modalità di auto-riconoscimento già in uso (basti pensare al sistema dello Spazio Alpino), sembrano sotten- dere una difficoltà nello sviluppare una reale cooperazione funzionale in un'area molto eterogenea.

Le esperienze macroregionali europee convergono tutte su denominazioni legate a bacini acquei: il fiume Danubio e il Mar Baltico: può un elemento naturale facilitare l'accordo? Per la Macro-area del Nord il Po è sicuramente uno dei principali leganti, sul quale sono già confluiti programmi e progetti di governo di carattere interregionale: può essere questo elemento il legante del Tavolo Interregionale?

Se non c'è elemento naturale, ci può essere elemento culturale che aggrega, come la storia del Granducato in Toscana, che ha dato adito a rapporti interistituzionali solidi, ma anche ad antagonismi forti e storicizzati, come quello tra Pisa e Livorno, che rendono ora difficile pensare a un riassetto amministrativo capace di riconoscerne l'interdipendenza socio-economica.

## 9.4 Come cooperare? Tra uguaglianza e gerarchia

Una volta definiti i soggetti chiamati a sedere al tavolo per la definizione di un piano cooperativo, sia esso di carattere regionale o interregionale, diventa fondamentale comprendere la natura del processo cooperativo: la presenza o meno di forme di istituzionalizzazione, così come la conduzione del tavolo e i rapporti che in esso vi si configurano possono portare il processo di pianificazione in direzioni diverse e non sempre rispondenti alle prerogative per cui lo stesso processo è stato attivato. Inoltre, la presenza di soggetti in posizioni gerarchiche diverse comporta necessariamente una riflessione sulle modalità di confronto e sui possibili esiti.

### *Natura e forme della cooperazione interregionale*

La costruzione di “*working communities*” legate a progetti di cooperazione territoriale in Europa prende piede sin dagli anni Novanta, nell’ambito della Politica Europea di Coesione, come risultato di specifici progetti di cooperazione transfrontaliera come Interreg o Espon, che hanno portato le istituzioni coinvolte a processi di apprendimento e di capitalizzazione delle pratiche cooperative attivate (Faludi, 2008).

Dal 2007 la cooperazione transfrontaliera entra a far parte degli obiettivi delle politiche comunitarie, nei termini di *territorial cooperation*, come declinazione del più ampio obiettivo della coesione territoriale.

Nell’ambito di questo obiettivo viene, dunque, portata a regime l’esperienza maturata nei programmi Interreg ed Espon, tanto che la cooperazione territoriale rappresenta oggi uno degli elementi fondanti delle politiche di coesione territoriale.

Il passaggio dalla semplice partnership alla cooperazione e il progressivo riconoscimento di una dimensione territoriale delle politiche europee e, di conseguenza, della cooperazione stessa, ha ormai ottenuto una istituzionalizzazione nell’ambito della attuale fase di programmazione, attraverso l’istituzione dei *Gruppi europei di cooperazione territoriale* (GECT). Questi strumenti hanno rappresentato il meccanismo di base per la formazione delle Euroregioni, spazi di cooperazione transfrontaliera istituzionali, che utilizzano il GECT come struttura di cooperazione transfrontaliera con personalità e capacità giuridica per promuovere interessi che travalicano i confini amministrativi.

Diversa è la concezione delle Macro-regioni che, proprio per la loro aspirazione ad andare oltre la stretta prossimità transfrontaliera per proiettarsi in una dimensione macroregionale “funzionale”, cioè definita dal basso sulla base di esigenze comuni (patrimonio culturale, beni ambientali ed infrastrutturali comuni, convergenze nei processi decisionali di prossimità), non sono dotate di una struttura istituzionale, ma prefigurano la necessità di utilizzare le strutture di cooperazione esistenti per innalzare l’ambizione della cooperazione ad una scala territoriale superiore, che coinvolga tutti i possibili *stakeholders* (nazionali, regionali, locali) in un patto finalizzato all’implementazione di una strategia comune.

L'esperienza della formazione della *Tavolo Interregionale per la Macro-area Padano-Alpino-Marittima* va proprio in questa direzione: fornire una *vision* comune dell'area padano-alpina, per configurare elementi di coerenza e condivisione nei percorsi di pianificazione territoriale delle regioni coinvolte, per la promozione dell'area padano-alpina nell'ambito del sistema della coesione europea, senza tuttavia attivare organismi nuovi (come il GECT).

L'esperienza del Tavolo apre alcune questioni fondamentali: non solo la già citata necessità di una leadership politica a sostegno di quella tecnica, ma anche sulla natura del Tavolo, completamente volontaria e non supportata da organismi e personalità giuridica, che tuttavia ne limita le possibilità di azione.

Infine, l'assenza di un progetto strategico macroregionale su cui far convergere il consenso, così come di progetti interregionali su cui far confluire l'operatività del tavolo.

Proprio questi progetti potrebbero essere oggetto di intese, accordi, patti da inserire come elementi di base nel più ampio discorso di un progetto di macro-area.

Progetto che, proprio per l'assenza di una personalità giuridica del tavolo, richiede necessariamente di essere sancito da un patto (accordo, intesa) tra le regioni partecipanti.

Si configurano dunque due modalità di cooperazione a livello interregionale:

- da un lato, un tipo di cooperazione istituzionalizzata, attraverso l'individuazione di strumenti giuridici che permettano al tavolo di assumere una riconoscibilità come soggetto capace di avere un peso non solo politico, ma anche tecnico-finanziario. Se questi strumenti, in Europa, sono dotati non solo di personalità giuridica, ma anche di risorse finanziarie, un meccanismo di cooperazione di questo tipo in una realtà interregionale circoscritta al confine nazionale dovrebbe poter usufruire di risorse nazionali o regionali, che possono confluire sul tavolo solo se c'è una reale consapevolezza, a livello nazionale e regionale, della sua utilità e delle sue potenzialità. Consapevolezza ancora lontana dalle logiche politiche nazionali e regionali ...
- dall'altro lato, se il tavolo non viene istituzionalizzato, occorre che il suo operato sia finalizzato alla definizione, sulla base di una *vision* comune dei territori regionali coinvolti, di una strategia condivisa e sancita da un patto tra tutte le istituzioni coinvolte, sulla falsariga delle strategie macro-regionali già in atto in Europa per il Mar Baltico e il Danubio. Certo non mancano patti e intese di carattere interregionale su progetti specifici (dall'asta del Po alle intese su determinate infrastrutture, dagli aeroporti ai distretti logistici): qui si tratta di pervenire a un'intesa su una strategia d'area condivisa e ad attivare operazioni di marketing politico, oltre che territoriale, per il sostegno di tale strategia non solo a livello nazionale, ma nel più ampio contesto europeo.



### *I rapporti con gli enti locali, tra sussidiarietà e gerarchia*

Il piano regionale è uno strumento di diritto pesante (*"hard law"*, vedi Bobbio 2004:144) in quanto viene ratificato da una delibera di Consiglio regionale. Tuttavia, i suoi contenuti si configurano sempre più come raccomandazioni e indirizzi cui i livelli sotto-ordinati devono rispondere in un'ottica di coerenza (Mesolella, 2006a; Janin Rivolin, 2008).

Il problema si pone non tanto per quel che riguarda la pianificazione strutturale, di indirizzo o strategica di livello regionale, ma per quella strutturale e operativa di livello locale. L'inghippo emerge nel conciliare il fatto che il piano sia frutto di una decisione concertata con la natura stessa del piano, che è conformativo degli usi dei suoli, quindi dovrebbe appunto garantire un interesse comune generalizzato e non quello nato da un tavolo di concertazione dove non si arriverà sicuramente a far partecipare tutti gli interessi dei singoli cittadini (per la difficoltà a far partecipare gli interessi deboli, ma anche per la disparità di potere contrattuale tra i diversi attori).

Anche se le politiche contrattate comportano un indebolimento dei principi di autorità e gerarchia, di fatto le relazioni gerarchiche sussistono e, anzi, proprio dall'architettura della gerarchia sembra derivare il successo delle relazioni contrattuali. Anche se le modifiche del Titolo V della Costituzione hanno comportato il venir meno dell'ordinamento gerarchico, attribuendo a ciascun livello specifiche competenze giuridiche e fiscali, i livelli superiori possono comunque influenzare quelli inferiori, grazie al mantenimento di poteri sostitutivi, alla possibilità di emanare leggi di indirizzo e alla disponibilità di risorse finanziarie da redistribuire. Di conseguenza, le pratiche di tipo negoziale si svolgono necessariamente «all'ombra della gerarchia» (Bobbio, 2006:75).

La gerarchia "latente" sussiste quindi anche nel caso in cui gli enti sotto-ordinati e altri *stakeholders* siano chiamati a partecipare a processi di pianificazione regionale, in quanto permane la possibilità che la Regione risolva unilateralmente le questioni sul tavolo, se non si arriva ad un accordo.

Da un lato, tale possibilità potrebbe inficiare il processo di partecipazione, inducendo i contraenti ad adeguarsi alle preferenze dell'ente Regionale. Dall'altro lato, invece, potrebbe rappresentare uno stimolo a impegnarsi per influire sulle scelte prima che la Regione intervenga esplicitamente. Questo in ragione di due fattori determinanti e tali da consentire un certo margine di autonomia agli attori:

- l'organizzazione dell'ordinamento attuale, pur presentando ombre di gerarchia, è impostata alla luce della sussidiarietà, per cui una decisione di tipo autoritativo comporterebbe costi politici troppo alti per l'ente regionale, tali da far preferire un dialogo attivo tra le parti, finalizzato alla condivisione delle scelte;
- di conseguenza, la complessità del contesto di pianificazione regionale rende gli *stakeholders* riferimenti fondamentali per la costruzione della decisione, in quanto portatori di conoscenze ed esigenze locali cui l'ente regionale non può rispondere senza il

loro contributo, in un rapporto circolare di domanda e risposta (l'ente locale chiede aiuto in merito a determinate questioni, la Regione risponde attraverso risorse finanziarie, indirizzi progettuali, ecc., ma poi è l'ente locale che si attiva per risolvere i problemi e quindi rispondere alle esigenze specifiche).

In ogni caso, occorre che la cooperazione si inserisca nell'ambito di uno processo formalizzato, o abbia come esito una formalizzazione, capace di darle forma. Di conseguenza, il piano territoriale regionale può essere realizzato attraverso diverse modalità di gestire la cooperazione:

- la definizione di un ente di gestione di compiti specifici (come consorzi per gestione di acqua, rifiuti, ecc. anche se queste forme creano dinamiche base di tipo condominiale);
- la creazione di un ente intermedio a tutti gli effetti (come i comprensori, ma nella storia italiana hanno fallito);
- rapporti pattizi di scopo istituiti volta per volta a seconda dell'argomento, e con accordo libero;
- rapporti pattizi spontanei istituiti volta per volta a seconda dell'argomento, ma con un protocollo da seguire, uguale a quello che si usa per la formulazione di un progetto territoriale (De Luca e Clementi, 2008), fondato su questi passaggi:
  - identificazione del territorio interessato al progetto;
  - presentazione delle idee-forza che permettano di affrontare in modo coerente i temi delle trasformazioni indotte dai progetti infrastrutturali, le possibili connessioni nonché gli scenari di assetto ragionevolmente prevedibili;
  - definizione degli orientamenti di fondo e delle strategie;
  - ambiti e aree di intervento prioritarie, nonché le opere e le azioni previste
  - ipotesi di gestione, condizioni economiche-finanziarie, strumenti e fasi di intervento;
  - indicatori previsti per il sistema delle valutazioni.

È il presupposto di un accordo interistituzionale, sotto forma di "patto" tra apparati politici (che indica lo scenario degli obiettivi), che permette poi agli apparati tecnici di predisporre tavoli di lavoro cooperati (che trasferisce gli obiettivi in pratiche concrete). È il "patto", quindi, che dà senso alla successiva cooperazione.

### **9.5 Gli esiti della cooperazione: responsabilità e stabilità del piano regionale**

Qualunque sia la natura del processo cooperativo di pianificazione regionale, dalla formazione di un ente *ad hoc* alla indizione di un tavolo su base volontaria, le istanze emerse nell'ambito del processo a un certo punto devono essere formalizzate.

È chiaro che il PTR si configuri come uno strumento formalizzato,

perché approvato dal Consiglio regionale. Tuttavia, per la natura strategica e di indirizzo dei piani di nuova generazione (cfr. cap. 5) spesso l'approvazione del piano non sembra sufficiente a sancire un processo cooperativo che abbia coinvolto attori diversi. Di qui la necessità di un patto, un documento formale approvato da tutti i soggetti coinvolti, che li impegni fattivamente nella implementazione dello strumento.

Patto che diventa fondamentale nella pianificazione interregionale, laddove si pervenga a uno strumento di governo del territorio che si configuri come un piano strategico di macro-area. Piano strategico che, per sua natura, «non è un documento che debba essere concretamente attuato, parola per parola. Si configura piuttosto come un'insieme di azioni condivise che serviranno a tutti gli attori in gioco come punto di riferimento. Si potrà (anzi si dovrà) monitorare l'attuazione del piano, ma senza pretendere una congruenza completa e soprattutto senza avere alcuna possibilità di sanzionare gli attori che non si atterranno agli orientamenti assunti. I piani strategici sono un chiaro esempio di diritto *soft*. Non obbligano nessuno e tuttavia, almeno in parte, funzionano. Nella maggioranza dei casi, tuttavia, quel passaggio dal *soft* all'*hard* è necessario» (Bobbio, 2004:145).

Questo passaggio si rende necessario nel momento in cui si giunge alla pianificazione operativa su temi di stampo interregionale, così come nel momento in cui i singoli piani territoriali regionali sono chiamati a recepire gli orientamenti del piano di macro-area.

Tre sono le domande poste alla base di questo lavoro: è necessario un format procedurale per il piano cooperativo? Il piano può essere formalizzato attraverso un accordo-contratto? Chi se ne assume le responsabilità?

### *È possibile/utile proceduralizzare il piano cooperativo?*

Un processo di carattere cooperativo nasce necessariamente come processo spontaneo e volontario, se non su richiesta degli stessi cittadini (che, a livello regionale, si presentano per lo più in forma associata).

Si tratta dunque di decidere come sviluppare il processo cooperativo, e le pratiche dimostrano una forte differenziazione delle tecniche e delle modalità di impostazione dei processi (cap. 5), dovuta non solo ai diversi contesti normativi regionali, ma soprattutto alla diversa sensibilità politica e tecnica alla questione della cooperazione. In poche parole, alla diversa e già citata "cultura della cooperazione" che impronta il processo di pianificazione in atto in quello specifico momento.

Di conseguenza, pare difficile pensare a un format all'interno del quale strutturare il processo, perché finirebbe con l'essere uno dei tanti contratti previsti per sancire e formalizzare una decisione negoziata<sup>3</sup>. In

<sup>3</sup> Questa affermazione rappresenta la falsificazione di una delle ipotesi iniziali di questo lavoro, definita nell'ambito del PRIN 2005 *Forme plurime di pianificazione regionale*, coordinatore nazionale prof. Attilio Belli. Il lavoro dell'Unità di ricerca dell'Università di Firenze era finalizzato anche a comprendere se fosse necessario procedu-

realità interessa di più stabilire che il piano porterebbe nascere anch'esso come accordo condiviso, poi (nel caso italiano) ogni regione stabilisce i propri percorsi, sia utilizzando strumenti nuovi, sia attingendo all'apparato strumentale di cui dispone già (conferenze dei servizi, tavoli ecc.).

L'elemento di formalizzazione è rappresentato dall'atto finale, quello che sancisce gli esiti della cooperazione e impegna i soggetti coinvolti a realizzarli.

### ***Come formalizzare il piano regionale cooperativo?***

A un certo punto avviene necessariamente il passaggio dal processo inclusivo di coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* alla formalizzazione dell'accordo intrapreso attraverso l'approvazione del piano. Il "patto" rappresenta l'ultima formalità, a valle di una serie di incontri informali.

Gli strumenti principe per la formalizzazione di un patto di pianificazione sono sicuramente gli accordi di programma o i protocolli di intesa, ovvero gli strumenti della pianificazione territoriale introdotti dal D.Lgs 662/1996. Tuttavia, il passaggio dalla definizione degli esiti alla loro formalizzazione non è sempre indolore: «La concertazione informale e le procedure formali sono due mondi molto distanti tra di loro. Obbediscono a regole e logiche diverse. Il passaggio dall'uno all'altro esige un difficile esercizio di traduzione che può comportare fallimenti, intoppi e deformazioni. Può succedere infatti che gli atti formali delle amministrazioni non riproducano (in tutto o in parte) i risultati emersi dai processi di concertazione. E ciò genera sfiducia e frustrazione tra chi ha partecipato» (*Ibidem*).

Le difficoltà di formalizzazione sono dovute sia a motivi tecnici che politici: a livello tecnico, si tratta di tradurre gli esiti del processo in una forma piano pertinente, coerente con le impostazioni proprie del sistema di pianificazione prefigurato a livello regionale. Tema che diventa arduo nel caso di un accordo interregionale, che sembra ancora ben lungi da venire: tutti i documenti ratificati dagli assessori regionali partecipanti al Tavolo Interregionale dell'area Padano-Alpino-Marittima assumono la forma di "Carta" o "Documento", non si è ancora pervenuti a un vero e proprio protocollo di intesa/accordo di programma.

### ***Chi si assume le responsabilità delle decisioni?***

«Chi ha sottoscritto un accordo o si è riconosciuto nel risultato comune, sarà indotto a una maggiore responsabilità» (Bobbio, 2004:132). Se questo assunto è valido a tutti i livelli di governo del territorio, occorre considerare che molto spesso le amministrazioni avviano processi inclusivi non tanto per raggiungere soluzioni migliori, ma sem-

realizzare il processo concertativo. Il vero problema su cui ci siamo focalizzati è stato invece quello di capire le procedure e le problematiche dentro le quali può avvenire l'accordo nell'ambito della pianificazione e a livelli territoriali ampi (come, appunto, quello regionale).

plicemente per prevenire possibili opposizioni ed evitare il conflitto stabilendo dei punti fermi. Il livello regionale non è esente da tale considerazione, laddove i principali conflitti avvengono con gli enti locali e con gli attori forti.

Inoltre, il piano è approvato dal Consiglio regionale: ad oggi si tratta di un organo non eletto in modo diretto, per cui è una assemblea elettiva di secondo livello, quindi occorre interrogarsi sul grado di responsabilità dei membri del consiglio e sulla reale capacità di implementare il piano e di difenderne i principi su cui si basa.

Inoltre, occorre considerare anche i cambiamenti “in corsa”: se uno dei soggetti si modifica, che coerenza deve esserci nel tavolo? Cosa succede quando non c'è accordo?

### *Quale stabilità per l'accordo cooperativo?*

Un piano territoriale regionale generalmente è chiamato a definire scenari di lungo periodo per il territorio regionale. Anche se in alcune regioni (come la Toscana) non è definito un periodo temporale di riferimento, in altre regioni – e nella prassi corrente – gli scenari prefigurati dal piano territoriale regionale si proiettano su un arco temporale di 10-15 anni. Questo è dovuto principalmente alla natura dei piani regionali di ultima generazione, che si configurano come piani di tipo strategico, strutturale, di indirizzo.

Tuttavia, occorre considerare che gli interessi cambiano, quindi l'accordo sottoscritto può veder cambiare nel tempo gli attori, che possono essersi riaggregati in altre forme o che possono aver cambiato il proprio punto di vista.

In particolare, le Giunte regionali cambiano. Il caso Toscana dimostra in modo inequivocabile che un patto sottoscritto da una giunta regionale – che se ne assume dunque la piena responsabilità di attuazione – può essere disatteso, o semplicemente “dimenticato” dalla Giunta successiva, pur essendo dello stesso colore politico.

Anche le vicende del Tavolo Interregionale sono legate agli interessi alterni delle parti politiche delle regioni coinvolte, spesso in conflitto perché di diverso colore o perché più o meno interessate a una prospettiva di “unione per far forza” in Europa.

Cosa succede se cambia il contesto, le prerogative, ecc.? Si ricomincia tutto da capo? Si chiamano i vecchi interlocutori e in più si cerca di coinvolgere altri interlocutori? Quale stabilità per un piano regionale realizzato in forma cooperativa e formalizzato in un dato momento storico, soggetto necessariamente ad evoluzioni e cambiamenti?

## **9.6 Prospettive**

Nel quadro delle esperienze di pianificazione regionale e interregionale in corso in Italia sono emerse interessanti riflessioni in merito alla possibilità di intraprendere processi di pianificazione di natura

cooperativa, che oggi rappresentano una delle principali innovazioni nelle prassi di pianificazione regionale dell'ultimo decennio. Il piano a tutti i livelli, pur nella sua valenza di strumento autoritativo, permette di interessare relazioni diverse tra tutti i soggetti coinvolti. Allora può essere inteso in forma pattizia, come accordo formale fra le parti, fra tutti i portatori di interessi (*stakeholders*) e le istituzioni.

La pianificazione cooperativa si configura dunque come processo di tipo contrattuale, il piano come esito di un processo condiviso e formalizzato. Il problema generale è quello di cambiare una mentalità dominante che attribuisce ancora alla pubblica amministrazione caratteri di autorità e al piano funzioni di sola allocazione di vincoli e possibilità di trasformazione.

Da qui deriva una serie di altri problemi che sono posti come domande aperte inerenti innanzitutto la questione più generale, ovvero in che misura un piano regionale può configurarsi come processo inclusivo di tipo cooperativo. In secondo luogo, sulla base di questo assunto, sono state sondate altre questioni cruciali della pianificazione cooperativa, che a livello regionale pongono problemi non indifferenti (rispetto a processi a scala inferiore, come quella comunale o di quartiere): gli attori da includere al tavolo, il livello territoriale di riferimento, le modalità per formalizzare l'accordo e assumersene le responsabilità di attuazione e gestione.

In questo quadro, alla luce delle questioni evidenziate, gli elementi caratterizzanti un piano territoriale regionale di natura cooperativa possono essere sintetizzati in una serie di principi:

- il carattere strategico del piano, sia nella forma che nel processo, che si esplicita nella costruzione di *vision* territoriali e la loro definizione e condivisione nell'ambito di tavoli di confronto e interazione;
- l'apertura a una dimensione ancora più ampia, di carattere interregionale, in cui la *vision* prefigurata esula dai confini amministrativi per abbracciare ambiti territoriali maggiormente pertinenti rispetto alle questioni da affrontare;
- l'elaborazione di ambiti di progettualità interregionale e regionale come momenti in cui si misura l'operatività delle opzioni strategiche del piano;
- la necessità di individuare gli attori rilevanti: al livello regionale non sembra possibile coinvolgere l'universo della popolazione, per cui il piano, per la sua natura strategica, dovrebbe poter individuare e interagire con gli attori più rilevanti rispetto alle tematiche in essere (per cui si generano processi non solo selettivi, ma a volte più inclusivi, proprio in base alla *vision* di riferimento);
- lo stimolo alla intercomunalità e, in generale, alla cooperazione di area vasta con gli attori pertinenti, per definire territori-problema piuttosto che territori-istituzioni.

Considerare il PTR come un quadro di riferimento strategico, vocato a definire uno scenario di sviluppo futuro piuttosto che un quadro di regole certe, e deputato a formare il quadro all'interno del quale



configurare nuovi rapporti con gli enti locali e nuove aggregazioni tra gli stessi, richiede una forte maturazione delle strutture tecniche e politiche regionali.

Se, da un lato, le ultime esperienze di pianificazione regionale sembrano dare prova di tale maturazione, tuttavia, l'evoluzione della natura e della forma del Piano implica un vero e proprio cambiamento culturale: l'elevato numero di osservazioni al PTRC Veneto (più di 15.000), tese per lo più a rivendicare regole conformative e prescrizioni localizzate, suggeriscono che la natura strategica del Piano territoriale regionale sia ancora lungi dall'essere compresa e assimilata, e richieda un notevole sforzo di coinvolgimento degli attori rilevanti (cittadini, enti e possibili interessi territoriali a tutti i livelli), nei processi di formazione degli strumenti di governo del territorio regionali.

Coinvolgimento che si riflette anche nella necessità di delineare strategie condivise finalizzate ad inserirsi nel più ampio contesto nazionale ed europeo della cooperazione territoriale, per far fronte ad istanze di competitività interregionale ormai ineludibili nel panorama europeo e mondiale.

In questo quadro, emergono tre questioni aperte, che rappresentano altrettante prospettive di ricerca nella direzione della pianificazione regionale cooperativa, anche attraverso una analisi comparativa internazionale:

1. le dimensioni effettive dello spazio (istituzionale) regionale: qual è lo "Start-up" della cooperazione? Può essere un elemento naturale il *trait d'union* che facilita l'accordo (come nel caso delle macro-regioni europee)? Se non c'è un elemento naturale si può far riferimento ad elementi di carattere culturale, come la storia del Granducato in Toscana, ovvero a vicende pregresse di rapporti interistituzionali capaci di addivenire a scelte condivise per il governo del territorio?
2. il ruolo delle regioni tra dimensione nazionale e europea: le Regioni sono organo di redistribuzione diretta dei fondi europei e, in Italia, hanno un potere autonomo che innesta riconoscibilità, allora come può intervenire lo Stato? Le stesse disposizioni sul riassetto amministrativo saranno necessariamente riprese e interpretate a livello regionale;
3. c'è stabilità nel processo decisionale? Se i cambi di Giunte possono determinare cambiamenti radicali, allora che tipo di stabilità occorre dare al lavoro? Si tratta di un processo che attiene a rapporti democratici, alla autonomia delle Giunte che, cambiando le condizioni di contesto, possono cambiare tutto e disattendere l'accordo preso.

Saranno queste prospettive di ricerca oggetto di una prossima riflessione comune.



ACADIE E DATAR (2003), *Etat des lieux des SRADT*, <http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/documents/Temis/0058/Temis-0058291/17114.pdf> (ultimo accesso 30/12/2011).

AdCF - ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (2007), *Compétences statutaires et actions intercommunales*, [www.adcf.org/files/noteCompetencesdef.pdf](http://www.adcf.org/files/noteCompetencesdef.pdf) (ultimo accesso 02/03/2012).

AdCF - ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (2008a), *2001-2008. Bilan de mandat du développement de l'intercommunalité*, [www.adcf.org/files/AdCF\\_BilanINTERCO2001-2008.pdf](http://www.adcf.org/files/AdCF_BilanINTERCO2001-2008.pdf) (ultimo accesso 02/03/2012).

AdCF - ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (2008b), *Relations conseils généraux et communautés. Pacte territorial ou lutte d'institution*, online [www.adcf.org/files/dossier-dApartements-agglos-0908.pdf](http://www.adcf.org/files/dossier-dApartements-agglos-0908.pdf) (ultimo accesso 27/08/2009).

AGGER A., LÖFGREN K. (2008), *Democratic Assessment of Collaborative Planning Processes*, *Planning Theory*, Vol. 7, n. 2, pp. 145-164.

ALLIN S., WALSH C. (2010), *Strategic Spatial Planning in European City-Regions: Parallel Processes or Divergent Trajectories?*, National Institute for Regional and Spatial Analysis (NIRSA), National University of Ireland Maynooth, Working papers N. 60, online: [http://eprints.nuim.ie/2231/1/WP60\\_Allin\\_Walsh.pdf](http://eprints.nuim.ie/2231/1/WP60_Allin_Walsh.pdf)

ARCHIBUGI F. (2005), *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Alinea, Firenze.

AUBERT S. (2007), *Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire*, <http://www.outils2amenagement.certu.fr/schema-regional-d-amenagement-et-r59.html> (ultimo accesso 31/12/2011).

AXELROD R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Book, New York (Trad. it *Giochi di reciprocità. L'insorgenza della cooperazione*, Feltrinelli, Milano, 1985).

BALCHIN P., SÝKORA L., BULL G. (1999), *Regional Policy and Planning in Europe*, Routledge, London & New York.

BALDESCHI P. (2008a), "Le contraddizioni del modello di governo toscano", *Contesti*, n. 2, pp. 37-45.

BALDESCHI P. (2008b), *Il piano territoriale della Regione Toscana, ovvero politique d'abord*, [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 6 febbraio 2008.

BALDUCCI A. (1991), *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna.

BALDUCCI A. (1998), Come cambiano i mestieri dell'urbanista in Italia, *Territorio*, n. 7, pp. 7-115.

BALDUCCI A. (2000), Le nuove politiche della *governance* urbana, *Territorio*, n. 13, pp. 7-15.

BALLADUR E. (2009), *Il est temps de décider*, Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, [http://www.lagazettedescommunes.com/wp-content/uploads/documents/Rapport\\_comite BALLADUR.pdf](http://www.lagazettedescommunes.com/wp-content/uploads/documents/Rapport_comite BALLADUR.pdf) (ultimo accesso 1/3/2012).

BARCA F. (2006), *Italia frenata: paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.

BARCA F. (2009), *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report/\\_barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report/_barca_report_en.pdf) (ultimo accesso 3/2/2012).

BELLI A., MESOLELLA A. (2009), a cura di, *Forme Plurime della Pianificazione Regionale*, Alinea, Firenze.

BENZ A. (2001), Interadministrative Relations in the Federal System, KÖNIG K., SIEDENTROPF H. (eds), *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 139-154.

BMVBS - BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENWICKLUNG (2006), *Perspectives of Spatial Development in Germany*. Bonn, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Berlin/Bonn.

BOBBIO L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Angeli, Milano.

BOBBIO L. (2000), Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, *Stato e Mercato*, n. 58, pp. 111-142.

BOBBIO L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari.

BOBBIO L. (2003), Come cambiano le forme di governo locale in Europa, BRASCA A., MORISI M., a cura di, *Democrazie e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Il Mulino, Bologna, pp. 219-249.

BOBBIO L. (2004), a cura di, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.

BOBBIO L. (2006), Le politiche contrattualizzate, DONOLO C., a cura di, *Il futuro .., cit.*, pp. 59-79.

BÖHME K. (2003), Discursive European integration. The case of Nordic spatial planning, *Town Planning Review*, Vol. 74, n. 1, pp. 11-29.

BOLOCAN M.G., PASQUI G. (1996), Urbanistica e analisi delle politiche pubbliche. Profili di un dialogo, BOLOCAN M.G., BORELLI G., MORONI S., PASQUI G., *Urbanistica e analisi delle politiche*, FrancoAngeli, Milano.

BOOTH P. BREUILLARD C., FRASER C., PARIS D. (2007), *Spatial planning systems of Britain and France*, Routledge, New York.

BORTOLOTTI L., DE LUCA G. (1999), "Confini istituzionali, ambiti dei fenomeni economici, ambiti dei servizi sociali", *Storia Urbana*, n. 86, pp. 123-138.

BOWIE D. (2010), *Spatial Planning within a localism agenda: Developing new approaches to implementation*, online [http://www.westminster.ac.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/78061/Spatial-Planning-within-a-Localism-Agenda-September-2010.pdf](http://www.westminster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0004/78061/Spatial-Planning-within-a-Localism-Agenda-September-2010.pdf) (ultimo accesso 02/12/2011).

BRAND R., GAFFIKIN F. (2007), Collaborative Planning in an Uncollaborative World, *Planning Theory*, 6, 3: 282-313.

BRENNER N. (2003), Standortpolitik, State rescaling and the new metropolitan governance in western Europe, *disP*, n. 152, pp. 15-25.

BRUNETTA G. (1997), *Giochi negoziali nelle politiche urbane*, Alinea, Firenze.

BRUNETTA G. (2008), *Valutazione integrata territoriale degli insediamenti commerciali*, Alinea, Firenze.

BRUNETTA G. (2009), Verso un'agenda di programmazione interregionale, BRUNETTA G., MORANDI C., a cura di, *Polarità commerciali ...*, cit., pp. 129-137.

BRUNETTA G., MORANDI C. (2009), a cura di, *Polarità commerciali e trasformazioni territoriali. Un approccio interregionale*, Alinea, Firenze.

BRUNETTI V. (1982), Come gestire la controriforma Nicolazzi, *Urbanistica informazioni*, n. 62, pp. 3-6.

CALACE F. (2007), a cura di, Territori di un'Italia strategica, *Urbanistica Informazioni*, n. 213, pp. 7-28.

CALAFATI A. (2010), *Economie in cerca di città*, Donzelli, Roma.

CALDARETTI S. (1997), a cura di, *Il territorio del Piano*, Jason Editrice, Reggio Calabria.

CALVARESI C., COGNETTI F. (2010), Progettare nell'interazione con gli attori, Paper presentato alla XIII Conferenza Società Italiana degli Urbanisti *Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza*, Roma, 25-27 febbraio.

CAMAGNI R. (2012), Verso una riforma della governance territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare, *StoricaMENTE, Quaderni del Territorio*, n. 2, <http://www.storicamente.org/quadtterr2/camagni.html> (ultimo accesso 11/03/2012)

CAMPOS VENUTI G., OLIVA F. (1993), a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Laterza, Bari.

CASSESE S. (2002), *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari.

CAVALIERI A., BALDI P. (2007), "Il modello di programmazione della regione toscana: discontinuità nell'ambito della tradizione, BALDI P., BRUZZO A., PETRETTO A., *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia, Irpet, Regione Toscana*, Aisre, Firenze.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1997), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems*.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1999a), *Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali*, Gazzetta ufficiale n. L161 del 26/06/1999, pp. 1-42.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1999b), *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo - SSSE. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole del territorio dell'Unione Europea*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001), *La governance europea. Un libro bianco*, COM(2001) 428 definitivo/2.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2005), *Communication from the Commission. Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013*, COM (2005) 0299, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2006), *Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, Gazzetta ufficiale n. L 210 del 31/07/2006, pp. 25-78.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008a), *Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Commission Staff Working Document, Bruxelles.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008b) *Green Paper On Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity Into Strength*, Communication From the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of The Regions and the European Economic and Social Committee.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2009a), *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Sesta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, COM(2009) 295 definitivo, Bruxelles.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2009b), *Macro-regional strategies in the European Union*, online [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf) (ultimo accesso 01/12/2011).

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2010a), *Investire nel futuro dell'Europa. Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea.

CEC - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2010b), *Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Centrale Europea, Bruxelles, COM(2010) 642/3.

CEE - COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA (1988), *Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per*



gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti, Gazzetta ufficiale n. L 185 del 15/07/1988, pp. 9-20.

CHÉRÈQUE J. (1998), *Plus de région et mieux d'Etat. Rapport sur la prochaine génération de contrats de projets Etat-région (2000-2007)*, online <http://territoires.gouv.fr/sites/default/files/datar/rapportchereque.pdf>

CHISHOLM D. (1989), *Coordination without hierarchy*, University of California Press, Berkley.

CIABOTTI P., CLEMENTI A., PAVONE A. (1999), *Regione Marche: il piano di inquadramento territoriale*, Inu, Roma.

COEN L. (2010), The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as a Strategic Agreement for Cooperation, *disP*, n. 183/4

COGNO R. (1999), Frammentazione comunale, cooperazione e politiche regionali, PIPERNO S., a cura di, *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra regioni ed enti locali*, Giuffrè, Milano, pp. 93-120.

COHEN M., MARCH J.G., OLSEN J. (1972), A Garbage Can Model of Organisation Choice, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17. (Trad. it. *Un modello di scelta organizzativa a «cestino dei rifiuti»*, MARCH J.G., a cura di, *Decisioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, pp. 287-334.

COLAIZZO R., DEIDDA D. (2003), a cura di, *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei PIT nelle Regioni del Mezzogiorno*, Formez/Donzelli, Roma.

COLAIZZO R., DEIDDA D. (2004), a cura di, *Progetti integrati e sviluppo territoriale. Regioni Obiettivo 1*, Formez/Donzelli, Roma.

CONTI R. (2008), *Innovare e amministrare. Un anno di dibattito amministrativo in Toscana*, Polistampa, Firenze.

CONTI R. (2010), *...a futura memoria. Appunti per un'agenda in corso d'opera*, Passigli, Bagno a Ripoli (Fi).

CONTI R., MORISI M., CASSIGOLI R. (2005), *L'identità toscana: riformismo e governo del territorio*, Passigli, Bagno a Ripoli (Fi).

CoR (2010), *Europe's Macro-Regions Integration through Territorial Co-operation, Forum at the Committee of the Regions*, 13-04-2010, Conference Brochure, Committee of the Regions, Bruxelles.

COTELLA G., JANIN RIVOLIN U. (2010), *Institutions, Discourse and Practices: Towards a Multidimensional Understanding of EU Territorial Governance*, paper presented at the 24th AESOP Annual Conference, Finland, 7-10 July 2010.

COTELLA G., JANIN RIVOLIN U., 2011, Europeanization of Spatial Planning through Discourse and Practice in Italy, *disP*, n.186, n. 3/2011, pp. 42-53.

COTTEY A. (2009), *The EU and sub-regional multilateralism in Europe: An assessment*, Paper presented at EU4Seas Conference, 27-28 January 2009, Barcelona.

COURS DES COMPTES (2005), *L'intercommunalité en France - Rapport au Président de la République*, Sénat, Paris.

COURS DES COMPTES (2008), *Bilan d'étape de l'intercommunalité en France*, Sénat, Paris.

CRISCUOLO A., SGHERRI R. (2001), Il quadro dei finanziamenti comunitari e nazionali, RODA R., SEGNALINI O., *Riqualificare le città e il territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano, pp. 273-304.

CROSTA P. (1998), *Politiche*, FrancoAngeli, Milano.

D'ARIANO F. (1982), Il Nicolazzi è legge, *Urbanistica informazioni*, n. 59, p. 3.

D'AURIA G. (1998) Autorità e contratto nell'amministrazione italiana oggi, *Politica del diritto*, 2:201 e ss.

DANGERFIELD M. (2010), Are Macro-Regions a new concept?, Presentation at the CoR Forum *Europe's Macro-Regions. Integration through territorial cooperation*, 13 April 2010, Bruxelles.

DAVIDOFF P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 31, n. 4, pp. 331-338.

DAVOUDI S. (2005), Understanding Territorial Cohesion, *Planning Practice and Research*, Vol. 20, n. 4, pp. 433-441.

DE LUCA G. (2003a), a cura di, *Piano di indirizzo territoriale. Le regole e le strategie*, Regione Toscana-Giunta regionale ed., Firenze.

DE LUCA G. (2003b), "Intenzionalità e formalizzazione degli strumenti per il governo del territorio", MORISI M., MAGNIER A., a cura di, *Governo del territorio*, cit., pp. 85-114.

DE LUCA G. (2005), "Il procedimento di formalizzazione del piano nel 'modello Toscana'", RIGNANESE L., MARCHETTA M., PINGITORE L., a cura di, *Un Codice per il governo del territorio. La nuova legge toscana 1/2005*, Urbanistica DOSSIER, n. 78, 2005, pp. 12-14.

DE LUCA G. (2006), Progetti di territorio e "quadri" strategici, *Urbanistica Informazioni*, n. 205, pp. 16-17.

DE LUCA G. (2007), Il "condominio territoriale" nella visione della pianificazione di indirizzo in Toscana, XI Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti *Middlecities. Città medie oltre il policentrismo*, Genova, Facoltà di Architettura, 3-4 maggio 2007, CD Rom, proceedings.

DE LUCA G. (2008a), a cura di, *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*, Alinea, Firenze.

DE LUCA G. (2008b), Quale natura cooperativa per la pianificazione regionale, in BELLÌ A., MESOLELLA A. *Forme plurime ...*, cit., Alinea, Firenze, pp. 91-106.

DE LUCA G., CLEMENTI A. (2008), Dal progetto di infrastrutture al progetto di territorio: un'evoluzione necessaria, BELLÌ A. ET AL., *Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza*, F. Angeli, Milano, pp. 255-262.

DE LUCA G., GAMBERINI M. (2006), *Toscana. Norme per il governo del territorio*, il Sole 24Ore, Milano.

DE LUCA G., INNOCENTI R. (1998), *Il piano regionale della Toscana tra modello gerarchico e programmazione concertata*, *Territorio*, n. 9, 1998, pp. 34-47.

DE LUCA G., LINGUA V. (2008), I sistemi di pianificazione delle Regioni: piani e quadri, PROPERZI P., a cura di, *Rapporto dal Territorio 2007*, Inuedizioni, Roma, pp. 45-74.

DE LUCA G., LINGUA V. (2010), *Cooperative Regional Planning. A tool to strengthen competitiveness: the Italian case*, Paper presented at the 24th AESOP Annual Conference, Finland, 7-10 July 2010.

DE LUCA G., LINGUA V. (2011), Modalità di interazione nella legislazione regionale, PROPERZI P., a cura di, *Rapporto dal Territorio 2010*, INU Edizioni, Roma, pp. 113-124.

DE LUCA G., LINGUA V. (2012a), Cooperative Regional Planning: the Italian Approach to Macro-Regional Issues, Atti della IX Biennale delle città e degli urbanisti europei *Smart planning for Europe's gateway cities. Connecting peoples, economies and places*, Genova, 14-17 settembre 2011, INU Edizioni, Roma.

DE LUCA G., LINGUA V. (2012b), Regional Planning Facing Global Challenges: Issues and Perspectives in the Italian Case, Paper presented at the 26th AESOP Annual Conference, Ankara (Turkey), *Aesop 2012 E-book of Abstracts*, M. Balamir, M. Ersoy, E.B. Sutcliffe, eds., Ankara.

DE LUCA G., RICCI I. (2007a), *La concertazione istituzionale in Toscana dalla LR 5/1995 alla LR 1/2005*, *Contesti*, n. 2, pp. 107-109.

DE LUCA G., RICCI I. (2007b), Il sistema della cooperazione interistituzionale e la partecipazione in Toscana dalla LR 5/1995 alla LR 1/2005, GIAIMO C., *Le conferenze di pianificazione*, cit., pp. 63-70.

DE LUCIA V. (1992), *Se questa é una città*, Editori riuniti, Roma.

DEMATTEIS G. (2001), Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali, BONORA P., a cura di, *Slot quaderno 1*, Baskerville, Bologna, pp. 11-30.

DEMATTEIS G., GOVERNA F. (2005), a cura di, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, FrancoAngeli, Milano.

DEMAZIÈRE C. (2005), Le développement de l'intercommunalité, *La Documentation Française*, Cahiers Français n. 328, Paris.

DENTE B. (1985), *Governare la frammentazione*, Il Mulino, Bologna.

DENTE B. (1989), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini.

DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2010), *Research into multi-area agreements. Long-term evaluation of LAAs and LSPs*, on line: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/62468543.pdf> (ultimo accesso 08/01/2012).

DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2011), *Government Response to the Communities and Local Government Committee's Report Abolition of Regional Spatial Strategies: a planning vacuum*, on line <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm81/8103/8103.pdf> (ultimo accesso 08/01/2012).

DEROYE C. (2012), L'attuazione politico-amministrativa degli obiettivi europei della pianificazione del territorio al livello locale francese, *Urbanistica*, n. 149 (in corso di pubblicazione).

DI GIOVINE A., MAGGIORA E. (1978), *Il comprensorio in Piemonte*, Edizioni Eda, Torino.

DIACI - DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES (2006), *Dossier de Presse du Comité Interministériel d'aménagement et de Compétitivité des Territoires du 6 Mars 2006. Préparation de la contractualisation Etat-région. Nouvelle politique de cohésion européenne en France*, <http://territoires.gouv.fr/sites/default/files/datar/ciact060306.pdf> (ultimo accesso 30/12/2011).

DONOLO C. (2005), Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies, *Stato e Mercato*, n. 74, pp. 33-66.

DONOLO C. (2006), a cura di, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.

DÜHR S., COLOMB C., NADIN V. (2010), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, London & New York.

DÜRH S., STEAD D., ZONNEVELD W. (2007), The Europeanization of Spatial Planning through Territorial Cooperation, special issue, *Planning Practice & Research*, Vol. 22, n. 3, pp. 291-471.

EC - EUROPEAN COMMISSION (1999), *The EU compendium of spatial planning systems and policies. Germany*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

ENGSTRÖM L., NERGIUS J., PERSSON V., TALLBERG P. (2011), *European Grouping of Territorial Cooperation – Report on EGTC 2011*, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/SiteCollectionDocuments/EN%20-%20Swe.pdf> (ultimo accesso 30/12/2011).

ERBA V., POGLIANI L. (1993), Il fallimento della pianificazione regionale, CAMPOS VENUTI G., OLIVA F., a cura di, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942 - 1992*, Bari: Laterza. 133-150.

ESPON - EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (2007a), *Application and Effects of the ESPD in the Member States*, ESPON Project 2.3.1, Final Report.

ESPON - EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (2007b), *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, ESPON Project 2.3.2, Final Report.

ESPON - EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (2007c), *National Report - France*, [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/43/42/PDF/231NationalReport\\_France\\_.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/43/42/PDF/231NationalReport_France_.pdf), ultimo accesso 30/12/2011.

ESPON - EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK (2007d), *Case Study: France "Schémas Régionaux D'aménagement Du Territoire" ("SRADT")*, [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/43/49/PDF/231CaseStudyFrance\\_](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/43/49/PDF/231CaseStudyFrance_)

SRADT\_.pdf (ultimo accesso 30/12/2011).

ETZIONI A. (1967), Mixed-Scanning: A «Third» Approach to Decision-Making, *Public Administration Review*, Vol. 27, n. 5, pp. 385-392.

EUROPEAN COMMISSION (2009), *Macro-regional strategies in the European Union*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional\\_strategies\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf) (ultimo accesso 29/12/2011).

FABBRO S. (2003), a cura di, I nuovi piani territoriali regionali in Italia: approcci, scenari, efficacia, *Urbanistica*, n. 121, pp. 57-79.

FABBRO S. (2003), a cura di, I nuovi piani territoriali regionali in Italia: approcci, scenari, efficacia, *Urbanistica*, n. 121, pp. 57-86.

FABBRO S. (2004), Per un sistema misto e plurale di governo del territorio, *CRU*, n. 16(2), pp. 37-59.

FABBRO S. (2007), *Il progetto della regione europea*, FrancoAngeli, Milano.

FABBRO S. (2010), The Euroregional Planning Approach as a Possible Variant of Regional Planning in Complex Multi-Regional Spaces, *disP*, n. 183/4.

FABBRO S., HASELSBERGER B. (2009), Spatial Planning Harmonisation as a Condition for Trans-National Cooperation. The Case of the Alpine-Adriatic Area, *European Planning Studies*, Vol. 17, n. 9, pp. 1335-1356.

FALUDI A. (1987), *A decision-centred view of environmental planning*, Pergamon Press, Oxford (Trad it. *Decisione e pianificazione ambientale*, Dedalo, Bari, 2000).

FALUDI A. (2000), The performance of spatial planning, *Planning Practice and Research*, n. 15, pp. 299-318.

FALUDI A. (2001), The application of the European Spatial Development Perspective: evidence from the north-west metropolitan area, *European Planning Studies*, n. 9, pp. 663-75.

FALUDI A. (2004), The Open Method of Coordination and 'post-regulatory' territorial cohesion policy, *European Planning Studies*, 12(7), pp. 1019-1033.

FALUDI A. (2008), European Territorial Cooperation and Learning, *disP*, n. 172/1, pp. 3-10.

FALUDI A. (2009a), *Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_it.htm) (ultimo accesso 03.12.2011).

FALUDI A. (2009b), A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme', *Progress in Planning*, n. 71, pp. 1-42.

FALUDI A., WATERHOUT B. (2002), *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan* (The RTPi Library Series), Routledge, London.

FEDELI V. (2003), Agende per territori di interazione, in MOCCIA F.D., DE LEO D., a cura di, *I nuovi soggetti della pianificazione*, FrancoAngeli, Milano, pp. 266-280.

- FEDELI V., GASTALDI F. (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, FrancoAngeli, Milano.
- FIDANZA A. (2008), La valutazione, in Properzi P., a cura di, *Rapporto dal territorio 2007*, InuEdizioni, Roma, pp. 171-184.
- FISCHER F., FORESTER J. (1993), *The argumentative Turn in Policy analysis and planning*, Durham, N.C., Duke University, London.
- FORESTER J. (1989), *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkley (Trad. it. *Pianificazione e potere: pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari, 1998).
- FORLENZA O., TERRACCIAO G. (2002), *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale. Un federalismo imperfetto*, Il Sole 24Ore Libri, Milano.
- FREGOLENT L. (2006), "La pianificazione d'area tra direttive europee ed esperienze", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 85-86.
- FRIEDMANN J. (1987), *Planning in the Public Domain*, Princeton (Trad. it., *Pianificazione e dominio pubblico: dalla conoscenza all'azione*, Dedalo, Bari, 1993).
- FÜRST D. (2006), The role of experimental regionalism in rescaling the German State, *European Planning Studies*, Vol. 14, n. 7, pp. 923-938.
- GABELLINI P. (2001), *Tecniche urbanistiche*, Carocci, Roma.
- GASTALDI F. (2007), Piani strategici: rischi e criticità, in *Urbanistica*, n. 132.
- GERBAUD M. F. (2004), État-régions : de nouveaux contrats pour l'aménagement du territoire, Rapport de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur les orientations définies par le Gouvernement lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003 sur l'avenir de la contractualisation Etat-régions, <http://www.senat.fr/rap/r03-418/r03-418.html> (ultimo accesso 30/12/2011).
- GIAIMO C. (2007), a cura di, *Le conferenze di pianificazione per il governo del territorio*, INU Piemonte e Valle d'Aosta e Regione Piemonte, *Quaderni di analisi e studi territoriali n. 1*, Centro Stampa Regione Piemonte.
- GIBELLI M. C. (1997), Prefazione, BRUNETTA G. (1997), *Giochi negoziali nelle politiche urbane*, cit. p. 9-11.
- GLASSON J., MARSHALL T. (2007), *Regional Planning*, Routledge, London.
- GRANNOVETTER M. (2006), La costruzione sociale della corruzione, *Stato e Mercato*, n. 78, pp. 343-368.
- GUALINI E. (2003), *Multi-level governance and institutional change. The europeanization of regional policy in Italy*, Ashgate, Aldershot.
- HABERMAS J. (1984), *The Theory of Communicative Action*, Polity, Cambridge (Trad. it. *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna, 1986).
- HACHMANN V. (2008), Promoting Learning in Transnational Networks, *disP*, n. 172/1, pp. 11-20.



HARRIS, N. (2002) Collaborative Planning - From Theoretical Foundations to Practice Forms, P. ALLMENDINGER and M. TEWDWR-JONES, a cura di, *Planning Futures: New Directions in Planning Theory*, Routledge, London, pp. 21-43.

HEALEY P. (1992), Planning Through Debate: the Communicative Turn in Planning Theory, *Town Planning Review*, 62, n. 4, pp. 457-468.

HEALEY P. (1997), *Collaborative Planning - Shaping places in fragmented societies*, MacMillan Press, Houndmills and London (ed. italiana *Città e Istituzioni. Piani collaborative in società frammentate*, Dedalo, Bari).

HEALEY P. (1998), Collaborative planning in a stakeholder society, *Town Planning Review*, 69, n. 1, pp. 1-21.

HEALEY P. (2003), Collaborative Planning in Perspective, *Planning Theory*, Vol. 2, n. 2, pp. 101-123.

HM TREASURY (2007), *Review of sub-national economic development and regeneration*, on line: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/subnational\\_econ\\_review170707.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/subnational_econ_review170707.pdf) (ultimo accesso 08/01/2012).

HOCH C. J. (2007), Pragmatic Communicative Action Theory, *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 26, n. 3, pp. 272-283.

HOOGHE L., MARKS G. (2001), *Types of Multi-Level Governance*, *European Integration online Papers* – EioP, vol. 5, n. 11, online <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (ultimo accesso 27/03/2009)

HOUSE OF COMMONS - COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT COMMITTEE (2011), *Abolition of Regional Spatial Strategies: a planning vacuum*, on line: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/communities-and-local-government-committee/> (ultimo accesso: 12/01/2012).

HUXLEY M., YIFTACHEL O. (2000), New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative planning, *Journal of Planning Education and Research*, A 19, n. 4, pp. 333-342.

INNES J. (1994), *Planning Through Consensus-Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal*, University of California IURD, Berkley.

INNES J., BOOHER D. (2003), The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity, IURD Working Paper Series, Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley <http://escholarship.org/uc/item/98k72547> (ultimo accesso 17/12/2011).

INU PIEMONTE (2009), *Esperienze di governance nella pianificazione locale*, sessione del Convegno Nazionale INU *Il Piano al tempo della Crisi*, Verona, 1 ottobre 2009.

JANIN RIVOLIN U. (2003), Shaping European spatial planning. How Italy's experience can contribute, *Town Planning Review*, n. 74/1, pp. 51-76.

JANIN RIVOLIN U. (2004), *European Spatial Planning*, Milano, Franco Angeli.

JANIN RIVOLIN U. (2008), Conforming and Performing Planning Systems in Europe: An Unbearable Cohabitation, *Planning Practice and Research*, 23(2), pp. 167-186.

JANIN RIVOLIN U. (2010), EU territorial governance: learning from institutional progress, *European Journal of Spatial Development* <http://www.nordregio.se/EJSD/referred38> (ultimo accesso 17/12/2011).

JANIN RIVOLIN U., FALUDI A. (2005), The Hidden Face of European Spatial Planning: Innovation in Governance, *European Planning Studies*, Vol. 13, n. 2, pp. 195-215.

JESSOP B. (1995), Towards a Schumpeterian workfare regime in Britain? reflections on regulation, governance and the welfare state, *Environment and Planning A*, n. 27, pp. 1613-1626.

JESSOP B. (1997), Governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance, AMIN A., HAUSNER J., eds, *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*, Edward Elgar, Cheltenham, pp 95-108.

KNIELING J., OTHENGRAFEN F. (2009), *Planning cultures in Europe*, Ashgate.

KUNZMANN K. R. (2001), State Planning: A German Success Story?, *International Planning Studies*, Vol. 6, N. 2, pp. 153-166.

KUNZMANN K. R. (2009), Spatial Planning for Region in Germany between Federalism and Localism, BELLI A., MESOLELLA A. (2008), a cura di, *Forme Plurime della Pianificazione Regionale*, Alinea, Firenze, pp. 235-254.

LARKIN K., MARSHALL A. (2008), «City-Regions: Emerging Lessons From England», WORLD BANK'S URBAN DEVELOPMENT UNIT, *DIRECTIONS in Urban Development*, n. 1, online, [http://www.centreforcities.org/assets/files/World%20Bank%20Urban%20Issues\(1\).pdf](http://www.centreforcities.org/assets/files/World%20Bank%20Urban%20Issues(1).pdf) (ultimo accesso 12/01/2012).

LAURIA M., WHELAN R. (1995), Planning Theory and Political Economy: the Need for Reintegration, *Planning Theory*, n. 15, pp. 8-33.

LAURINI R. (2001) *Information Systems for Urban Planning*, Taylor and Francis, London.

LENSKI S. C. (2005), Urbanistica e paesaggio in Germania, relazione presentata al VII Convegno nazionale su *Urbanistica e paesaggio*, Università di Padova, 18-19 novembre.

LINDBLOM CH. E. (1965), *The Intelligence of Democracy. Decision making Through Mutual Adjustment*, New York, Free Press.

LINGUA V. (2005a), Le prospettive di partecipazione ai processi di valutazione ambientale strategica, MINUCCI F., *L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente. Dalla logica dei comandi alle logiche condivise*, Utet, Torino, pp. 215-239.

LINGUA V. (2005b), I Programmi complessi, strumenti innovativi in via di estinzione?, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 83, pp. 87-104.

LINGUA V. (2007), *Riquilificazione urbana alla prova, Forme di innovazione nei programmi complessi dal quartiere all'area vasta*, Alinea, Firenze.

Lingua V. (2009), L'area senese tra metropoli e condominio, FILPA A., TALIA M., VALACCHI F., VALENTINI R., *Lo Schema Metropolitano dell'Area Senese (SMaS)*.

Profili di un'esperienza, *Urbanistica Dossier*, n. 110, pp. 69-71.

LINGUA V. (2011), Il piano territoriale di coordinamento provinciale tra vecchie competenze e nuove sfide, MOCCIA F.D., a cura di, *Urbanistica e Politica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 327-335.

LINGUA V., VOGHERA A. (2011), Piani e quadri regionali, PROPERZI P., a cura di, *Rapporto dal Territorio 2010*, Inedizioni, Roma, pp. 125-142.

Lo TUFO M. (2006), Dal government alla governance del territorio. Un nuovo, strategico ruolo per il management pubblico. Macchina amministrativa e pianificazione strategica, *L'informatore delle Autonomie locali*, Luglio/Agosto.

LOCK D. (2012), On the abolition of regional spatial strategies, *Town & Country Planning*, n. 1, pp. 14-15.

MAGGI M., NEGRO E., TRON S. (2004), *Ricerca ATLAS. Geografia amministrativa*, online [http://213.254.4.222/sito%20Atlas%20\(html\)\\_agosto2004/file%20atlas/Rapporti/Geografia\\_amministrativa.pdf](http://213.254.4.222/sito%20Atlas%20(html)_agosto2004/file%20atlas/Rapporti/Geografia_amministrativa.pdf) (ultimo accesso 20/01/2012).

MAGGIO G., ROTONDO F., SELICATO F. (2007), La pianificazione collaborativa a differenti scale territoriali. Nuove opportunità nell'uso delle ICT, *Lo sviluppo regionale nell'Unione Europea. Obiettivi, strategie, politiche*, Atti della XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Bolzano, 26-28 settembre 2007.

MAGGIO M. (2012), Invarianti strutturali: una proposta di definizione, *Urbanistica*, n. 149, pp. 68-73.

MAGNAGHI A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

MAGNAGHI A. (2009), Gli ecomusei e le Mappe di Comunità per il paesaggio, REGIONE PUGLIA, *Le mappe di comunità nel piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia*, Dossier del Piano Paesaggistico Territoriale Regionale, online [http://paesaggio.regione.puglia.it/images/stories/Mappe\\_COMUNIT/mappe\\_comunita\\_dossier.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/images/stories/Mappe_COMUNIT/mappe_comunita_dossier.pdf) (ultimo accesso 15/01/2012).

MAGNATTI P., RAMELLA F., TRIGILIA C., VIESTI G. (2005), *Patti Territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.

MAJONE G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, Yale.

MANDARANO L.A. (2008), Evaluating Collaborative Environmental Planning Outputs and Outcomes: Restoring and Protecting Habitat and the New York-New Jersey Harbor Estuary Program, *Journal of Planning Education and Research*, vol. 27, n. 4, pp. 456-468.

MANTINI P., LUPI M. (2005), *I principi di governo del territorio. La riforma urbanistica in Parlamento*, Il Sole 24Ore Libri, Milano.

MARANGONI B., MARCHIGIANI E. (2006), Pianificazione intercomunale, *Urbanistica Informazioni*, n. 210, pp. 5-27.

MARSHALL A., FINCH D. (2006), *City Leadership: giving city-regions the power to grow*, Centre for Cities, London.

MASCARUCCI R. (2004), a cura di, *Vision. Territori d'Europa*, Meltemi, Roma.

- MAZZA L. (1997), *Trasformazioni del piano*, FrancoAngeli, Milano.
- MAZZA L. (2007), La struttura dei sistemi e i principi di pianificazione, *Il Giornale dell'architettura*, n. 50, aprile, p. 30.
- MEDEIROS E. (2011), Euro-Meso-Macro: The new regions in Iberian and European space, *Regional Studies*, forthcoming.
- MELA A., (2010), a cura di, *La pianificazione regionale in Piemonte*, Appunti di Politica territoriale, n. 15, Celid, Torino.
- MELLO D. (2007), *Nuovi strumenti per l'attuazione del piano urbanistico*, Alinea, Firenze.
- MESOLELLA A. (2006a), *Pianificazione regionale tra interessi territoriali e garanzie a lungo termine*, FrancoAngeli, Milano.
- MESOLELLA A. (2006b), La pianificazione regionale: spunti di riflessione sulle esperienze in corso, *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 85-86, pp. 9-23.
- MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI (1952), *Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento*, vol. II, a cura di G. Astengo, Roma.
- MINUCCI F. (2007), Cooperazione istituzionale e copianificazione fra piani in Piemonte, GIAIMO C., *Le conferenze di pianificazione per il governo del territorio*, cit, pp. 102-104.
- MORETTI A., TESSITORE P. (1997), L'esperienza della pianificazione regionale in Italia, in BRONZINI F., PAOLILLO P.L., a cura di, *Studi per il piano di inquadramento territoriale delle Marche*, Urbanistica Quaderni, Inuedizioni, Roma, pp. 9-37.
- MORISI M., MAGNIER A. (2003), a cura di, *Governo del territorio: il "modello" Toscana*, Il Mulino, Bologna.
- MORONI S. (2007), *La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato*, CittàStudi, Torino.
- NADIN V., STEAD D. (2008), European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning, *disP*, n. 172/1, pp. 35-47.
- NÉGRIER E. (2005), *La question métropolitaine*, PUG, Grenoble.
- NEWMAN P., THORNLEY A. (1996), *Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects*, Routledge, London & New York.
- ODPM - OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2004), *Planning Policy Statement 11: Regional Spatial strategies*, Odpm, London.
- ODPM - OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2005), *Sustainability Appraisal of Regional Spatial strategies and Local Development Documents*, Odpm, London.
- OECD - ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2010), *Regional Development of Oecd Countries*, Oecd publishing.
- ÖIR - Österreichisches Institut für Raumplanung (2011), *Regional Challenges in the Perspective of 2020 – Phase 2: Deepening and Broadening the Analysis*, Contract study, Commissioned by European Commission, Directorate General for Regional Policy, Unit C1 Conception, forward studies, impact assessment, Wien.

OLLIVIER Y., CASTERA R. (2005), *Avenir des Contrats de Plan Etat Région*, rapport remis au Premier Ministre, <http://territoires.gouv.fr/avenir-des-cper-rapport-au-premier-ministre-2005>.

OSBORNE D. E GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, MA, Addison- Wesley (trad. it. *Dirigere e Governare*, Garzanti, Milano, 1995).

PALERMO P. C. (1992), *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.

PALERMO P. C. (2009), *I limiti del possibile*, Donzelli, Roma.

PALERMO P.C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, F. Angeli, Milano.

PARLAMENTO EUROPEO (2008), *Governance e partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale*, Risoluzione del Parlamento europeo del 21 ottobre 2008 sulla governance e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale (2008/2064(INI))

PASQUI G. (1995), Pianificazione come argomentazione e comunicazione. Riflessioni su alcuni recenti programmi di ricerca nella Planning Theory, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 52, pp. 89-128.

PERKMANN M. (2002), *The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation*, published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, UK, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf> (ultimo accesso 15/10/2011).

PIAZZA G. (1981), La pianificazione nella legge regionale, in *Urbanistica* n. 72-72, pp. 64-70.

PIERRE J. (2000), *Debating Governance: Authority, Steering, and Governance*, Oxford University Press, New York.

PIZZETTI F. (2001), Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso, *Le regioni*, n. 6, pp. 1153-1196.

PROPERZI L. (2003), Sistemi di pianificazione regionale e legislazioni regionali, *Urbanistica*, n. 121, pp. 60-64.

PROPERZI P., CHIETINI A., DI LUDOVICO D. (2008), Le nuove forme del piano nell'Italia Mediana, BELLI A., MESOLELLA A., a cura di, *Forme Plurime..*, cit., pp. 108-123.

RADICIONI R. (2006), Una riflessione sulla LR 56/77 del Piemonte, a quasi 30 anni dalla sua approvazione, online: <http://eddyburg.it/article/article-view/5369/0/183/> (ultimo accesso 10/01/2012).

REGIONE PIEMONTE (1997), *Piano Territoriale Regionale*, online: <http://gis.csi.it/ConsultaPTR/index.htm> (ultimo accesso 22/02/2012).

REGIONE PIEMONTE (2005), *Per un nuovo Piano Territoriale Regionale, Documento Programmatico*, online: <http://www.regione.piemonte.it/programmazione/ve-trina/media/files/ptr.pdf> (ultimo accesso 28/02/2012).



REGIONE PIEMONTE (2007), *Piano Territoriale Regionale, Quadro di riferimento strutturale*, online: <http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/informa/dwd/quadro.pdf>

REGIONE PIEMONTE (2008a), *Documento Unitario di Programmazione*, online: <http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/media/files/dup+dgr73.pdf> (ultimo accesso 14/12/2012).

REGIONE PIEMONTE (2008b), *Programmi Territoriali Integrati*, online: <http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/pti-programmi-territoriali-integrati.html>

REGIONE PIEMONTE (2009), *CARTA DEL TERRITORIO Piemonte 2010: per un nuovo governo del territorio regionale*, bozza di discussione, Torino, 18 settembre 2009, online: [http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/media/files/cartadel%20territorio\\_TESTO%20CON%20ALLEGATI.pdf](http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/media/files/cartadel%20territorio_TESTO%20CON%20ALLEGATI.pdf) (ultimo accesso 17/01/2012).

REGIONE PIEMONTE (2011a), *Piano Territoriale Regionale, Relazione*, online: [http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/nuovo\\_ptr.htm](http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/nuovo_ptr.htm) (ultimo accesso 28/02/2012).

REGIONE PIEMONTE (2011b), *Piano Territoriale Regionale, Norme Tecniche di Attuazione*, online: [http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/nuovo\\_ptr.htm](http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/nuovo_ptr.htm) (ultimo accesso 28/02/2012).

REGIONE PIEMONTE (2011c), *Piano Territoriale Regionale, Rapporto ambientale*, online: [http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/nuovo\\_ptr.htm](http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/nuovo_ptr.htm) (ultimo accesso 28/02/2012).

REGIONE PIEMONTE (2011d), *Piano Territoriale Regionale. Allegato I. Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT): elenco dei Comuni, indicatori e componenti strutturali*, online: [http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/dwd/nuovo\\_ptr/allegato1.pdf](http://www.regione.piemonte.it/sit/argomenti/pianifica/pianifica/dwd/nuovo_ptr/allegato1.pdf) (ultimo accesso 20/02/2012).

REGIONE TOSCANA (2006a), *Piano di Indirizzo Territoriale. Documento di piano*, Firenze.

REGIONE TOSCANA (2006b), *Programma regionale di sviluppo 2006-2010*, Firenze.

REGIONE TOSCANA, GIUNTA REGIONALE (1996a), *Verso il sistema informativo territoriale della Regione Toscana: gli archivi numerici dei dati*, Dipartimento politiche del territorio, dei trasporti e delle infrastrutture, Firenze.

REGIONE TOSCANA, GIUNTA REGIONALE (1996b), *Rapporto sullo stato di attuazione degli atti del Quadro regionale di coordinamento territoriale*, Dipartimento politiche del territorio, dei trasporti e delle infrastrutture, Firenze 1996.

REGIONE TOSCANA, GIUNTA REGIONALE (1996c), *Piano di indirizzo territoriale. Documento preliminare*, Firenze, Gennaio 1996.

REGIONE TOSCANA, GIUNTA REGIONALE (1998), *Piano di indirizzo territoriale. Proposta*, a cura del Dipartimento Politiche territoriali e ambientali, Area Pianificazione del territorio, Firenze.



REGIONE TOSCANA, GIUNTA REGIONALE (2005), *Piano di indirizzo territoriale 2005-2010. Studi preparatori*, a cura di G. De Luca e M. Gamberini, Firenze.

REGIONE VENETO (2009), *Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, Relazione Illustrativa*, Venezia.

RENZONI C. (2012), *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Alinea, Firenze.

RHODES R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.

RICCI I. (2007), Il successo della cooperazione tra enti locali è questione di cultura politica?, Relazione alla XI Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti *Middlecities. Città medie oltre il policentrismo*, Genova, Facoltà di Architettura, 3-4 maggio 2007, CD Rom, proceedings.

ROMANO M. (1981), La lezione del Piemonte, *Urbanistica* n. 72-73, p. 2-4.

ROTONDO F. (2005), *Strumenti per l'E-Governance. Sistemi di supporto alla pianificazione collaborativa*, Alinea, Firenze.

RTPI - ROYAL TOWN PLANNING INSTITUTE (2010), Interview: Maria Prezioso, online: [http://www.rtpi.org.uk/knowledge/research/espon/espon-uk-network/espon-uk-interviews/interview-maria-prezioso/#\\_ftn1](http://www.rtpi.org.uk/knowledge/research/espon/espon-uk-network/espon-uk-interviews/interview-maria-prezioso/#_ftn1)

RUEGG J., METTAN N., VODOZ L., (1992), a cura di, *La négociation: son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

RUFFOLO G. (2009), *Un paese troppo lungo*, Einaudi, Torino.

RUR-CENSIS (2007), *Strategie per il territorio*, FrancoAngeli, Milano.

RUSSELL H., European Institute for Urban Affairs, Department for Communities and Local Government (2010), *Research into multi-area agreements. Long-term evaluation of LAAs and LSPs*, <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/62468543.pdf> (ultimo accesso 25.3.2012).

SALZANO E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Bari.

SAMECKY P. (2009), *Macro-regional strategies in the European Union*, Discussion Paper presented by Commissioner Pawel Samecky in Stockholm on 18 September 2009, [http://www.interact-eu.net/macro\\_regional\\_strategies/macro\\_regional\\_strategies/283/3921](http://www.interact-eu.net/macro_regional_strategies/macro_regional_strategies/283/3921) (ultimo accesso 13.03.2012).

SAMPAOLO S. (2009), a cura di, «Pianificazione strategica: una formula di successo», in *Urbanistica Informazioni*, n. 216, pp. 27-40.

SANDERCOCK L. (1998), a cura di, *Making the Invisible Visible. A Multicultural Planning History*, University of California Press, Berkley.

SARLO A. (1997), Pianificazione d'area vasta in Italia: evoluzione e norme, in Caldaretti S., a cura di, *Il territorio del Piano*, Jason Editrice, Reggio Calabria, pp. 139-304.

SBETTI F. (2011), Tagli e nuove possibili geografie amministrative, *Urbanisti-*

ca Informazioni, online: <http://www.urbanisticainformazioni.it/Tagli-e-nuove-possibili-geografie.html>

SCHMIDT G. (2001), Spatial Planning, in König K., Siedentropf H., eds, *Public Administration in Germany*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 337-353.

SCHMIDT S. (2009), Land Use Planning Tools and Institutional Change in Germany: Recent Developments in Local and Regional Planning, *European Planning Studies*, Vol. 17, n. 12, pp. 1907-1921.

SCHÖN D. A. (1986), *The Reflexive Practitioner*, Basic Books, New York (Trad. it. *Il professionista riflessivo*, Dedalo, Bari, 1993).

SCLAVI M. (2002), *Avventure urbane*, Eléuthera, Milano.

SCOTT A. J. (2001), *Global city-regions. Trends, theory, policy*, Oxford University Press, Oxford. SEASSARO L. (2000), a cura di, Il governo del territorio nelle regioni, *Urbanistica Dossier*, 34.

SECCHI B. (2003), Progetti, visions, scenari, *Planum on line*, <http://www.planum.net/topics/main/m-secchi-02-10.htm>.

SHAW D., SYKES O. (2003), Investigating the application of the European Spatial Development Perspective (ESDP) to regional planning in the United Kingdom, *Town Planning Review*, n. 74/1, pp. 31-50.

SICA P. (1985a) *Storia dell'urbanistica. L'Ottocento*, vol. II, Laterza, Bari (3<sup>a</sup> ed).

SICA P. (1985b) *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, vol. II, Laterza, Bari (3<sup>a</sup> ed).

SIMON H. A. (1947), *Administrative Behavior*, Macmillan, New York, NY (Trad. it. *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1958).

SPINACI G., VARA-ARRIBAS G. (2009), *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration?*, EIPA-SCOPE 2009/2, pp. 5-13, [http://aei.pitt.edu/12379/1/20100114121643\\_Eipa-scope\\_2009\\_2\\_Article1.pdf](http://aei.pitt.edu/12379/1/20100114121643_Eipa-scope_2009_2_Article1.pdf) (ultimo accesso 5.2.2012).

STOCCHIERO A. (2010), *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?* Cespi Working Papers n. 65/2010.

STOKER G. (2000), Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance", in Pierre J., *op. cit.*

TAVOLO INTERREGIONALE "ADRIA-PO VALLEY" (2007), *Carta di Venezia*, 15 febbraio 2007, Venezia, <http://www.ptrc.it/ita/direzione-urbanistica-veneto-tavolo-coordinamento.php> (ultimo accesso 15.3.2012).

TERRITORIAL AGENDA (2007), *Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreement made at the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24 / 25 May 2007. [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1005295/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007-barrier-free.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005295/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007-barrier-free.pdf) (ultimo accesso 15.2.2012).

TERRITORIAL STATE (2007), *The Territorial State and Perspectives of the European*

*Union: Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions – A Background Document to the Territorial Agenda of the European Union*. [http://www.bmvbs.de/Anlage/-original\\_998253/The-Territorial-Stateand-Perspectives-of-the-European-Union..pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/-original_998253/The-Territorial-Stateand-Perspectives-of-the-European-Union..pdf) (ultimo accesso 12/12/2012).

TEWDWR-JONES M., ALLMENDINGER P. (2002), eds, *Planning Futures: New Directions in Planning Theories*, Routledge, London.

TEWDWR-JONES M., ALLMENDINGER P., (1998), Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning *Environment and Planning A*, n. 30(11), pp. 1975-1989

TORCHIA L. (1997), La conferenza dei servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7, pp. 675-679.

URBANI P. (2000), *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino.

VENEZIANO F. (1981), Tutto in discussione dopo il decreto 663, *Urbanistica informazioni*, n. 61, p. 3.

VETTORETTO L. (2009), Planning Cultures in Italy. Reformism, Laissez-Faire and Contemporary Trends, Knieling J. and Othengrafen F., eds, *Planning Cultures in Europe*, Ashgate, London, pp. 189-204.

WATERHOUT B., MOURATO J. M., BÖHME K. (2009), The Impact of Europeanisation on Planning Cultures, Knieling J., Othengrafen F., *Planning Cultures in Europe, Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Ashgate, pp. 239-254.

WATES N. (2000), *Community Planning Handbook*, Earthscan, London.

WILLIAMS R. H. (1996), *European Union Spatial Policy and Planning*, Chapman, London.

ZONNEVELD W. (2005), The Europeanization of Dutch National Spatial Planning: an Uphill Battle, *disP*, n. 163/4, pp. 4-15.

## COLLANA TERRITORIO, PIANIFICAZIONE, AMBIENTE

1. A. Voghera, *Dopo la Convenzione Europea del Paesaggio. Politiche, Piani e Valutazione / After the European Landscape Convention. Policies, Plans and Evaluation.*
2. S. Copiello, *Progetti urbani in partenariato. Studi di fattibilità e Piano economico finanziario.*
3. G. De Luca, V. Lingua, *Pianificazione regionale cooperativa.*



Le Regioni istituzionali, in campo territoriale, sono investite di due compiti principali: uno relativo alla programmazione e pianificazione del proprio spazio territoriale; l'altro legato alla intercettazione di risorse e politiche esterne allo spazio regionale che possano trovare connessione e collegamento con le politiche interne. Così facendo costruiscono, implicitamente, processi di interazione a livello regionale, che assumono anche la forma di piani e che, per livello di importanza nella scala gerarchica della pianificazione di sistema vigente in Italia, sono sovraordinati al resto della pianificazione locale.

Nella realtà, le pratiche tendono a costruire plurime forme di governance cooperativa tra gli attori istituzionali, per attivare processi condivisi e ricomporre interessi sia di livello regionale che espressi a livello locale. Questo ha dato modo di sperimentare modalità, anche inedite, di cooperazione nello spazio regionale, che si sono misurate con le procedure e le consuetudini del sistema di pianificazione italiano, così come declinato o interpretato negli impianti legislativi regionali, tanto da generare ibridi di un certo interesse, anche operativo.

Oggi, in tempo di riorganizzazione degli assetti istituzionali, a seguito anche della crisi finanziaria internazionale e dei suoi pesanti effetti a livello nazionale, proprio questi processi di cooperazione possono dischiudere nuove modalità d'azione nel governo del territorio. Nella contingenza attuale, infatti, si configurano due robusti livelli di intervento delle Regioni, chiamate, da un lato, a formulare indirizzi di pianificazione regionale che si esprimono in diverse nature e forme del piano regionale (indicativo/strutturale/strategico); dall'altro lato, a fornire orientamenti per la formazione di aree di pianificazione sovra locale, che possono andare da semplici cornici normative alla individuazione di ambiti geografici ottimali per affrontare questioni nodali di governo del territorio intercomunale.

Il libro propone una interpretazione dei processi di cooperazione regionale in atto, affrontandoli da diversi punti di vista (orizzontale/verticale, interregionale/sub-regionale), per sostenere la tesi che il piano territoriale regionale – inserito in un contesto interregionale e interpretato come messa a sistema della pianificazione di area vasta – possa svolgere un importante ruolo di regia in un momento in cui la cooperazione diventa necessità per il governo del territorio contemporaneo e per le istituzioni ad esso legate.

**Giuseppe De Luca** (1956), urbanista, è professore associato di urbanistica all'Università di Firenze. Da anni studia le forme e i metodi di governo del territorio che richiamano i principi della governance e del government cooperativo e come questi tendono a trasformarsi in "progetti di territorio". Campo privilegiato di ricerca è stata la Toscana, dove ha indagato le modalità del processo di pianificazione, con particolare attenzione all'aspetto progettuale e regolativo della pianificazione regionale.

**Valeria Lingua** (1976), dottore di ricerca in Pianificazione Territoriale e Sviluppo Locale, è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio e docente a contratto all'Università di Firenze. Svolge attività di ricerca e professionale incentrata sulla governance territoriale, in particolare in relazione ai rapporti tra processi e strumenti di pianificazione (regionale, di area vasta, locale e urbana), affrontati in un'ottica multiscale e multiattoriale.